

· Grandes Temas Constitucionales ·

El sistema federal mexicano: trayectoria y características

José María Serna de la Garza

Secretaría de Gobernación
Secretaría de Cultura
Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas-unam

El sistema federal mexicano: trayectoria y características

Estudios constitucionales



Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

BIBLIOTECA
CONSTITUCIONAL
INEHRM

El sistema federal mexicano: trayectoria y características

José Ma. Serna de la Garza

JL1220.S8
S47
2016 Serna de la Garza, José Ma.
El sistema federal mexicano: trayectoria y características/José Ma. Serna De la Garza; presentación Miguel Ángel Osorio Chong, México, Ciudad de México: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
152 páginas (Biblioteca Constitucional. Serie Grandes Temas Constitucionales)

ISBN: 978-607-9276-57-7, Biblioteca Constitucional (Obra completa)
ISBN: 978-607-9419-81-3, *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*

1. Gobierno federal-México. 2. México-Política y gobierno. 3. Historia Constitucional-México I.t. II. ser.

Primera edición, Grandes Temas Constitucionales, 2016.

Producción:
Secretaría de Cultura
Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México

ISBN: 978-607-9276-57-7, Biblioteca Constitucional (Obra completa)
ISBN: 978-607-9419-81-3, *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*

Impreso y hecho en México



Contenido

Presentación

Una constitución es reflejo de su contexto histórico e instrumento indispensable para encauzar y transformar el destino de una nación. Dadas sus cualidades fundantes, que dan forma y estructura a un país, la Constitución es piedra de toque para construir instituciones y normar la existencia de un gobierno representativo.

La historia moderna vio nacer las primeras constituciones formales en el mundo, como la de Estados Unidos en 1787, la de Francia en 1791 y la de Cádiz de 1812. Dichos ordenamientos establecieron Estados liberales que buscaban inaugurar una era de convivencia democrática y protección a los derechos inalienables de las personas.

Como correlato de ese horizonte liberal, e inspirados por los ideales de la Ilustración, los constituyentes de Apatzingán incorporaron el principio de división de poderes y el de soberanía nacional a la Carta de 1814. Siguiendo ese mismo espíritu, y una vez consumada la Independencia de México, la Constitución de 1824 estableció el pacto federal, otro pilar fundamental para el Estado mexicano, como base de la unidad y la integración del territorio nacional, sus regiones y comunidades.

Los marcos normativos posteriores también buscaron ampliar derechos y garantías para dar respuesta a los retos de su tiempo y de la sociedad mexicana en aquel entonces. Su legado definió el rumbo de México y llega hasta el presente. Los postulados de la Constitución

de 1857, por ejemplo, han tenido vigencia hasta nuestros días, pues con la incorporación de las Leyes de Reforma en 1873 establecieron el Estado laico y secularizaron a la sociedad, avances perdurables en el México del siglo XXI.

La Constitución de 1917, cuyo Centenario hoy celebramos, fue producto de la Revolución Mexicana. Los derechos sociales en ella incorporados en diversos artículos han logrado que la República cuente el día de hoy con instituciones sólidas, que promueven una convivencia más equitativa y un acceso efectivo a la educación, la salud, la vivienda digna y las oportunidades laborales. Su estructura refrendó al federalismo como sustento de nación y a la democracia como forma de vida, y no sólo como régimen de gobierno.

De esta manera, las y los mexicanos trabajamos por un presente y un futuro en el que tengan plena vigencia las convicciones que hacen de nuestro texto constitucional el más fiel testimonio, y la mejor herramienta para seguir ampliando los horizontes de libertad, igualdad y justicia social que nuestra nación anhela y merece.

Miguel Ángel Osorio Chong
Secretaría de Gobernación

•

Prefacio

Existen diferentes maneras de celebrar un momento histórico. Una de ellas es la de utilizarlo como oportunidad para reflexionar sobre sus causas, características y efectos. Si ese momento histórico está materializado en un pacto constitucional la ocasión se potencia porque las vicisitudes del momento están destinadas a normar las circunstancias del futuro y a influir en otros contextos históricos, políticos y normativos.

Eso ha sucedido con la Constitución mexicana de 1917 que es un momento, un documento y una norma. En esas tres dimensiones recordamos su primer centenario de vigencia y lo honramos con esta serie de publicaciones académicas editadas por la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Tres instituciones públicas que unen sus esfuerzos para ofrecer a los lectores una valiosa y original colección de publicaciones conmemorativas en la que se reúnen las plumas de importantes estudiosos e intelectuales interesados en la historia, la política y el derecho.

En estas obras se celebra a la Constitución de 1917 como un momento histórico con antecedentes y particularidades irrepetibles que marcaron la historia de México y del mundo en el siglo XX. La Constitución emerge como el producto de su tiempo y como punto de quiebre que divide la inestabilidad decimonónica de la promesa de modernidad

institucionalizada. Leer sobre los antecedentes del Congreso Constituyente, sobre su contexto y sus debates es útil para conocer al México de aquellos años, pero también para entender lo que los protagonistas del momento deseaban para el país que estaban constitucionalizando. De ahí el valor de los textos de corte histórico de esta serie.

Pero la Constitución también es un documento histórico que fue relevante e influyente para otros países del mundo. En efecto, la Constitución mexicana de 1917 logró amalgamar, por primera vez en la historia del constitucionalismo moderno, a las tradiciones liberal, democrática y socialista en un crisol normativo de difícil ejecución pero de incuestionable valor simbólico. Si a ello añadimos la presencia normativa de figuras de garantía como el llamado "amparo mexicano" podemos comprender por qué el documento constitucional fue objeto de elogio y estudio en otras latitudes y, sobre todo, punto de referencia ejemplar para otros procesos constituyentes. Haciendo honor a una tradición comparativista de viejo cuño en nuestro país, algunos destacados autores de estos ensayos miran a la Constitución desde su trascendencia internacional y nos recuerdan que los grandes textos constitucionales tienen vigencia nacional pero relevancia universal.

En su tercera dimensión —la que corresponde en estricto sentido a su carácter jurídico— las constituciones son normas vinculantes. En esta faceta, en el mundo contemporáneo, las normas constitucionales han venido ganando cada vez mayor relevancia al interior de los ordenamientos a los que ofrecen fundamento y sustento. Durante mucho tiempo fue la fuente legislativa —la ley ordinaria— la que predominaba en el ámbito de la producción jurídica, pero desde la segunda mitad del siglo XX, las constituciones fueron ganando fuerza normativa. De ahí que tenga sentido observar la evolución de la doctrina constitucional y, sobre todo, la manera en la que fue cobrando vigencia el texto constitucional en el sistema jurídico mexicano. El estudio de esa vigencia en las diferentes áreas del derecho nos permite comprender el sentido vinculante que denota la esencia normativa constitucional. Sin esa dimensión —también analizada en esta serie de ensayos— las constituciones serían solamente documentos históricos, valiosos pero incompletos.

El valor de este conjunto de ensayos reside en su carácter conmemorativo pero también —quizá sobre todo— en su valor científico. De

alguna manera, el paso del tiempo —la llegada del Centenario— se aprovecha como un pretexto para pensar en el sentido de la constitucionalidad, en la historia del constitucionalismo, en la génesis política y social de una constitución concreta, en el México que la vio nacer y en el país que desde entonces hemos venido construyendo bajo los ojos del mundo.

Por todo lo anterior, en mi calidad de director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la unam, celebro la publicación de estos textos conmemorativos, felicito y agradezco a los autores de los mismos y me congratulo de esta alianza institucional con la Secretaría de Gobernación y el inehrm que la ha hecho posible. Espero que los lectores disfruten la lectura de cada uno de ellos y, a través de la misma, puedan aquilatar la enorme valía del conjunto.

Pedro Salazar Ugarte
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la unam

•

La Constitución y sus grandes temas

De los 193 Estados que integran la Organización de las Naciones Unidas (ONU), México cuenta con la octava constitución vigente más longeva del mundo. Son más antiguas las de Reino Unido (1689), Estados Unidos (1789), Noruega (1814), Países Bajos (1815), Bélgica (1831), Canadá (1867) y Luxemburgo (1868). Si sólo contamos las constituciones republicanas, la mexicana es la segunda más antigua del orbe.

Otras constituciones añosas son las de Argentina y Suiza. Sin embargo, la Constitución argentina de 1853 fue reformada de manera radical en 1994 y en la actualidad se identifica por esta última fecha. Sin duda fue objeto de cambios trascendentes, pero su estructura y numerosos preceptos proceden de la norma liberal de 1853.

Lo mismo sucede con la Constitución suiza de 1874 cuya refundición y reforma dieron lugar a la que ahora es datada en 1999. La Constitución de 1874 fue modificada en alrededor de 150 ocasiones.[1] Al acercarse al siglo de vigencia se consideró conveniente un ajuste completo y, después de treinta años de trabajos, su texto fue refundido en 1999, sin que se le hicieran cambios drásticos al contenido. Mediante ese ejercicio se actualizó su redacción para hacerla más clara y se

[1] *Cfr.* Thomas Fleiner, *et al.*, *Swiss Constitutional Law*, Berna, Kluwer Law International, 2005, p. 24.

incorporaron a la norma escrita algunas reglas que operaban de manera consuetudinaria. Aun cuando las novedades fueron pocas en relación con lo que ya se aplicaba. El texto reordenado fue aprobado mediante referéndum como una nueva constitución.

Esas ocho constituciones, como todas en general, han experimentado cambios importantes a lo largo de su vigencia. El hecho de que la británica hunda sus raíces en la Edad Media, la estadounidense proceda del Siglo de las Luces, cinco más hayan sido producidas en el siglo XIX y la mexicana corresponda a los albores del siglo XX, hace que cada una obedezca a un proceso evolutivo distinto, sin que esto afecte la similitud de objetivos: definir los derechos fundamentales y sus garantías, regular las relaciones entre gobernados y gobernantes, y establecer la estructura y el funcionamiento de los órganos del poder.

Cada constitución ha obedecido a un patrón de ajustes diferente, adecuado a su propio entorno social y cultural. Hay un rasgo importante que comparten esos sistemas constitucionales con excepción del mexicano: la relevancia constitucional de las resoluciones jurisdiccionales y de las prácticas políticas y administrativas. Han sido factores de acoplamiento con la realidad que generan un puente de intercambios recíprocos con el entorno y que hacen muy adaptativos los sistemas. La base de esa interacción es la confianza en las instituciones y el resultado se traduce en la convergencia de la norma con la normalidad. La excepción mexicana tiene un fuerte ingrediente de desconfianza interpersonal e institucional. Diversos estudios han identificado que en las sociedades más heterogéneas por su composición étnica, religiosa y lingüística el derecho es un factor de cohesión más eficaz que en las sociedades de mayor homogeneidad en esos rubros.[2]

El origen de esas ocho constituciones también presenta similitudes. Está vinculado en la mayoría de los casos con procesos de independencia y en otros a procesos revolucionarios. La Constitución británica está asociada a la Revolución Gloriosa y la de México a la Revolución de 1910; las de Estados Unidos y Canadá a su separación de Gran Bretaña; la de Países Bajos a su independencia y su unión con Bélgica

[2] Paul W. Kahn, *The Cultural Study of Law: Reconstructing Legal Scolarship,* Chicago, The University of Chicago Press, 1999, p. 9 y ss.

como efecto de la derrota de Francia y del Congreso de Viena; la de Bélgica a su escisión de Países Bajos; la de Luxemburgo al otorgamiento de su independencia ante la crisis entre Francia y Prusia.

Una característica compartida por siete de las ocho constituciones es que su desarrollo permitió la consolidación de democracias robustas. Debe tenerse presente que con su adaptación al cambio social y cultural las constituciones fueron incorporando las bases de las libertades individuales y públicas. Es lo que ocurrió, por ejemplo, con la proscripción de la esclavitud que algunas constituciones habían aceptado en su origen.[3] Otro tanto fue ocurriendo cuando, de manera progresiva, las constituciones depuraron los procedimientos electorales, aplicaron la responsabilidad política de los gobiernos, descentralizaron el ejercicio del poder, otorgaron derechos a las minorías y desarrollaron los sistemas jurisdiccionales, incluidos los de justicia constitucional. En el elenco de las ocho constituciones más antiguas del planeta sólo a la mexicana le falta un tramo por recorrer en materia de instituciones democráticas.

Los textos y las costumbres que integran la Constitución británica han recorrido diferentes etapas. Algunos aspectos proceden de la Edad Media y otros de la época Tudor, pero una de las normas escritas fundamentales es la Declaración de Derechos (*Bill of Rights*, 1689), algunos de cuyos preceptos continúan en vigor. Entre los textos constitucionales figuran asimismo la Ley de Sucesión (*Act of Settlement*, 1701) y la de Unión con Escocia (*Act of Union with Scotland*, 1707). Otras muchas leyes promulgadas a lo largo de los siglos XIX y XX, relativas a la Corona, al Parlamento, a la justicia y al sistema electoral, componen la variada serie de disposiciones formales que, al lado de las informales, integran la Constitución británica.

Aunque la voz *constitución* se utilizaba desde la antigüedad romana y se retomó en la Edad Media, y a pesar de que se identifica a la Carta Magna de 1215 como la primera constitución formal, en realidad el concepto moderno es posterior. Surgió en Inglaterra a raíz de la Revolución Gloriosa y dio lugar a que durante el siglo siguiente en diversas

[3] Véanse los artículos I, sección 9.1 y IV, sección 2.3 de la Constitución de Estados Unidos.

lenguas europeas se adicionaran las voces *constitucional*, *constitucionalismo*, *constitucionalista* y, bastante después, *constitucionalidad*.

En cuanto a la Constitución de Estados Unidos, con excepción de las diez primeras enmiendas que introdujeron un amplio elenco de derechos fundamentales y de la proscripción constitucional de la esclavitud en 1865, todas las demás reformas han correspondido a ajustes institucionales que no han alterado el modelo original. Las modificaciones formales son sólo 27, si bien muchas más han operado a través de las decisiones jurisdiccionales e incluso algunas se deben a las prácticas institucionales. Por ejemplo, las facultades de investigación del Congreso no figuran en la Constitución y son el resultado de decisiones políticas que acabaron siendo aceptadas como parte del sistema de libertades y de responsabilidades que establece la propia norma suprema.[4]

El desarrollo y la adaptación de la Constitución estadounidense obedecen a un procedimiento formal utilizado en Europa continental que se combina con mecanismos consuetudinarios y con la interpretación jurisprudencial. De esta manera la adecuación del texto original se produce sobre todo por medios informales. Esto explica por qué de las cerca de diez mil reformas formales propuestas sólo hayan prosperado veintisiete.[5] Esta clase de reformas requieren el voto favorable de dos tercios de cada cámara y de tres cuartas partes de los congresos locales, aunque también está prevista la posibilidad de una convención susceptible de ser convocada por dos tercios de los estados. Hasta ahora la reforma adoptada de manera más expedita ha sido la 26a., para permitir el voto a partir de los dieciocho años de edad, que entró en vigor en 1971 y cuya ratificación tomó apenas tres meses; en tanto que la siguiente reforma, la 27a., relativa a las percepciones de los legisladores, tomó 203 años para ser ratificada por los estados.

[4] La primera comisión de investigación del Congreso la integró la Cámara de Representantes en 1792 para esclarecer la derrota del general Arthur St. Clair por parte de la tribu Miamis. *Cfr.* John Killian (ed.), *The Constitution of the United States*, Washington, Senado, 1997, p. 86.

[5] Jethro K. Lieberman, *The Evolving Constitution*, Nueva York, Random House, 1992, p. 50.

En el caso de Noruega la constitución tuvo una orientación democrática y social desde su inicio. El artículo 107 disponía la protección de los derechos alodiales, señalando que contribuyen al beneficio del Estado y al bienestar de la población rural. El alodio representaba una importante excepción al régimen feudal de propiedad, por lo que se le conocía como "tierra libre" y, sin duda, suponía un avance social significativo en Europa continental. Aunque la Constitución es monárquica, proscribió la creación de señoríos y baronías a partir de su promulgación. En cuanto al derecho de expresión, el artículo 107 dispone desde hace más de dos siglos que todos pueden hablar de manera franca y libre acerca de la administración y el gobierno.[6]

En el orden político, la Constitución noruega prevé la responsabilidad política de los miembros del gabinete desde 1814 (artículo 5o.), y el Consejo de Estado, equivalente al órgano de gobierno, aprueba las propuestas de nombramientos oficiales (artículo 21). Las normas de mayor desarrollo democrático y social se fueron incorporando de manera paulatina, haciendo de Noruega uno de los mejores ejemplos de una democracia social contemporánea, basada en su prestigiada Constitución bicentenaria.[7]

Países Bajos construyó su Constitución a partir de una amplia experiencia republicana, de descentralización política y administrativa y de independencia del aparato jurisdiccional.[8] El principal objetivo de la Constitución de 1815 fue fundar la monarquía de la casa Orange-Nassau (artículo 24), que contó con un Consejo de Estado que procedía de la época de Carlos V, en 1531, además de la unificación con Bélgica, por entonces perteneciente a Austria. Este fue el diseño territorial adoptado por el Congreso de Viena. En los Estados Generales (parlamento), denominados así desde 1464, se introdujo el sistema bicameral para dar cabida a una Cámara de Notables, cuyos integrantes eran designados por el rey, y otra de base electoral indirecta para auspiciar la

6 Dominique Pélassy, *Qui gouverne en Europe?*, Paris, Fayard, 1992, p. 132 y ss.

7 Francis G. Castles, "Scandinavia: The Politics of Stability", en Roy Macridis C. (ed.), *Modern Political Systems. Europe*, New Jersey, Prentice-Hall, 1987, p. 251 y ss.

8 *Cfr.* Karel Kraan, "The Kingdom of the Netherlands", en Lucas Prakke y Constantijn A. J. M. Kortmann (eds.), *Constitutional Law of 15 EU Member States*, Deventer, Wolters Kluger, 2004, p. 591 y ss.

representación regional. Pocos años después, en 1823, fue introducido el Consejo de Ministros.

El gran giro democrático de la Constitución neerlandesa se produjo en 1848, al introducir la responsabilidad política de los ministros, la elección directa de la segunda cámara y la elección indirecta de la primera. Asimismo se ampliaron de manera considerable los derechos fundamentales y las atribuciones parlamentarias.

Bélgica se caracteriza por una constitución sucinta y bien redactada. Desde su primera constitución adoptó un sistema liberal en materia religiosa, imponiendo la neutralidad del Estado en la relación con el culto (artículos 14, 15 y 16). En cuanto al régimen de gobierno racionalizó el ejercicio del poder monárquico adoptando el principio de la responsabilidad política de los miembros del gobierno (artículo 63).

La principal tendencia evolutiva de esta constitución está marcada por un federalismo muy dinámico, desencadenado a partir de 1968 con la creación de tres regiones, continuado en 1980 y culminado en 1993 al otorgar a las comunidades y regiones autonomía incluso en materia de política internacional. La Constitución ha sido utilizada como un instrumento eficaz para mantener las bases mínimas de cohesión nacional, absorbiendo con maestría las tensiones que han amenazado con romper la unidad del Estado.[9]

Otra disposición que ha sido esencial para preservar la vigencia de esa norma, que se aproxima a su segundo centenario, es el artículo 198, adicionado en 1993. Conforme a este precepto se facultó al Parlamento para que, sin tener que aplicar el complejo mecanismo de la reforma constitucional, se pudiera proceder a modificar el orden de los preceptos y de sus subdivisiones, e incluso a cambiar la terminología constitucional para darle uniformidad y coherencia. Gracias a esta norma fue posible refundir o reordenar el texto e imprimirle la lozanía de una constitución contemporánea.

De los 139 artículos originales, la actual norma suprema belga pasó a 201. Si se cotejan la antigua y la nueva redacción se verá que son textos distintos en cuanto a su contenido, pero los belgas optaron por no

[9] Véase Marc Verdussen, *La Constitution belge, lignes et entrelignes*, Bruselas, Le Cri, 2004, p. 23 y ss.

interrumpir la permanencia simbólica de su primera constitución. Es un caso de adaptabilidad sin solución de continuidad que ha permitido sortear rupturas traumáticas sin obstaculizar el progreso institucional.

Canadá presenta un caso especial en cuanto a su Carta Magna, pues fue adoptada en 1867 por el Parlamento británico. El *British North America Act* estableció el Estado canadiense con una independencia parcial. El Poder Ejecutivo siguió depositado en el monarca británico y, lo más importante, el Parlamento de Westminster conservó la facultad de reformar el documento constitutivo canadiense. Fue en 1982 cuando cambió el nombre oficial de aquel decreto por *Constitution Act* y cuando, a solicitud del Parlamento canadiense, el Parlamento británico accedió a transferir a Canadá el derecho de reformar su constitución. Esta singular decisión se basó en la exigencia canadiense de *patriar* su potestad constituyente. La expresión *patriation* (*patriación*) fue acuñada en Canadá, en inglés y en francés, en los años setenta del siglo pasado y no existe en ninguna otra lengua. Denotaba la demanda de ejercer la facultad soberana de constituirse por decisión propia.[10]

El peculiar origen de la Constitución canadiense tuvo varias consecuencias. Por un lado el país no cuenta con un documento único que contenga todas las reglas de organización y funcionamiento de los órganos del poder, y además dio lugar a que se desarrollaran costumbres constitucionales en relación con instituciones que no están reguladas de manera formal. Por ejemplo, las figuras del primer ministro federal (*prime minister*) y de los ministros principales (*first ministers*) de las diferentes provincias no aparecían en el texto constitucional de 1867 y en el de 1982 sólo reciben una mención accidental, sin precisar su forma de investidura ni sus funciones.

Al trasladar el poder constituyente ordinario a Canadá se adoptó uno de los más complejos procedimientos de reforma constitucional vigentes en la actualidad.[11] Esto explica que el país tenga una constitución que

[10] Véase Adam Dodek, *The Canadian Constitution*, Toronto, Dundurn, 2013, p. 26 y ss.

[11] Adam Dodek, "Uncovering the Wall Surrounding the Castle of the Constitution: Judicial Interpretation of Part V of the Constitution Act, 1982", en Emmett Macfarlane (ed.), *Constitutional Amendment in Canada*, Toronto Press, University of Toronto, 2016, p. 42 y ss.

procede del siglo XIX, aunque la estructura actual del poder y de sus relaciones con los gobernados diste mucho de ser hoy como fue entonces.

Luxemburgo presenta un caso de reordenación constitucional análogo al belga y al suizo. El texto original es de 1868, que corresponde al de su cuarta constitución formal. La primera fue una carta otorgada en 1841 por el rey de Países Bajos; la segunda en el orden formal fue en realidad la primera adoptada por una asamblea constituyente propia en 1848 y se acopló a la corriente liberal de la época. En 1856 se produjo una recaída monárquica tradicionalista que fue superada de manera definitiva por el establecimiento de la monarquía constitucional en 1868, con la norma suprema todavía en vigor.[12]

Como en el caso de Bélgica, el texto luxemburgués de entonces y el actual difieren en todo. Fueron abolidos los tratados secretos; se estableció el sufragio directo y se le otorgó este derecho a la mujer; se incorporó el derecho al trabajo, a la seguridad social y a la sindicalización; la educación primaria se volvió obligatoria y gratuita; fue modificada la integración del Parlamento e introducida la representación proporcional; quedó abolida la pena de muerte; se aceptó la autoridad supranacional de los órganos europeos; surgieron la Corte de Cuentas, el Tribunal Constitucional, el Consejo Económico y Social, las cámaras profesional y de comercio; y en materia política se transitó de manera paulatina de la monarquía arcaica reintroducida en 1856, para organizar progresivamente un sistema parlamentario moderno. Al igual que en el caso belga, se ha seguido un camino largo que ha permitido construir una constitución nueva sin generar el rechazo por parte de una sociedad de tendencia conservadora.

Como señalé antes, México cuenta con la octava constitución más antigua del planeta, y con la segunda más longeva de un sistema republicano, precedida sólo por la estadounidense. Al acercarse a su Centenario,[13] ha sido objeto de 227 decretos de reforma que han modificado 697 veces 114 de sus 136 artículos. En otras palabras, sólo 22 de sus preceptos permanecen intocados.

[12] Jean Thill, "The Grand Duchy of Luxemburg", en Lucas Prakke y Constantijn A. J. M. Kortmann (eds.), *Constitutional Law of 15 EU Member States*, Deventer, Wolters Kluger, 2004, p. 543 y ss.

[13] Escribo en septiembre de 2016.

Esa circunstancia ha propiciado numerosas opiniones que asocian el número de artículos modificados con lo que tiende a llamarse "parches constitucionales". Si entendemos por "parche" una cosa sobrepuesta que desdice a la principal, la expresión resulta peyorativa e inexacta. Examinando reforma por reforma es difícil encontrar las que puedan considerarse superfluas. Más todavía, una rápida mirada lleva a advertir que sin las reformas introducidas no habría derecho de voto para la mujer, seguridad social, corte constitucional, representación política proporcional, objetividad electoral, igualdad jurídica de mujeres y hombres, vivienda social, acceso a la información, mar patrimonial, ni se habrían actualizado instituciones como las referidas a los derechos humanos, al juicio de amparo, al sistema universitario autónomo, a la tenencia de la tierra, a la distribución federal de competencias, a la organización municipal y a la supremacía del Estado en relación con las iglesias. Son ejemplos de lo que se ha logrado merced a los cambios constitucionales.

El problema de las reformas en México está en la técnica adoptada para procesarlas, que presenta al menos dos problemas: por un lado se pretende la exhaustividad en la redacción de cada reforma, propiciando así un estilo reglamentario dentro de una norma que debería ser muy general; por otra parte esa forma de escribir la Constitución ocasiona a su vez que cada cambio ulterior implique modificar la redacción de numerosos preceptos. Por ejemplo, la reforma de enero de 2016 acerca del régimen jurídico de la Ciudad de México implicó modificaciones en el texto de 52 artículos constitucionales. Esto significa que pese a consistir en una sola reforma, representó casi el 8 por ciento del total de los artículos modificados en 99 años. La reforma al Poder Judicial del 31 de diciembre de 1994 involucró 27 preceptos; la realizada en materia de responsabilidades oficiales el 28 de diciembre de 1982 afectó 15 artículos. Los casos de este género pueden multiplicarse, pero con éstos se muestra que tan solo tres cambios requirieron modificar 94 artículos constitucionales, lo que corresponde al 14 por ciento del total de los registrados hasta ahora.

En un sentido diferente, hay casos como el del artículo 52, que fijaba la base poblacional requerida para elegir a cada diputado federal. Este precepto tuvo que ser adecuado a los datos censales en seis ocasio-

nes, hasta que en 1977 se determinó un número preciso de trescientos diputados de mayoría para integrar la cámara correspondiente, con independencia de la composición demográfica de los distritos.

La escritura de la Constitución ha variado con el tiempo. Durante la primera etapa del periodo de hegemonía de partido las reformas eran muy puntuales; en la segunda etapa, de transición hacia la democracia, las fuerzas opositoras exigieron un mayor desarrollo en el contenido de la Constitución para no quedar expuestas a que el contenido de los acuerdos fuera matizado o incluso modificado por el partido mayoritario, por sí solo, en la legislación ordinaria; la tercera fase se dio cuando el propio partido hegemónico advirtió que se aproximaba el momento de perder la mayoría en el Congreso y tampoco corrió el riesgo de que fuera la oposición quien aprovechara la generalidad de los preceptos constitucionales para decidir sobre la organización y el funcionamiento del poder a través de la ley ordinaria. La transición de una etapa a otra no puede establecerse con precisión cronológica porque corresponde a la adaptación progresiva de estilos de negociación y concertación de acuerdos entre las fuerzas políticas nacionales.

Esa dinámica deformó el contenido de la Constitución y le imprimió una dinámica hasta ahora irreversible, pues en tanto que la norma suprema se ha saturado de detalles, cada vez que se hace necesario un ajuste, incluso menor, tiene que ser reformada y de nueva cuenta se le siguen incorporando otras particularidades que acentúan la distorsión de su carácter de norma general. Esto tiene mucho que ver con la desconfianza que los agentes políticos se profesan entre sí, y que ha acabado por transmitirse también al cuerpo social.[14] Una característica de los sistemas constitucionales más desarrollados consiste en el alto nivel de confianza que las instituciones inspiran, y esto a su vez guarda

[14] Sobre este aspecto pueden verse: Hugo Concha Cantú, Héctor Fix-Fierro, Julia Flores y Diego Valadés, *Cultura de la Constitución en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004. La segunda encuesta, de 2011, está disponible en línea: http://historico.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/resultados.htm. Véase también Julia Flores (coord.), *Los mexicanos vistos por sí mismos*, en http://www.losmexicanos.unam.mx/

una relación directa con la adhesión espontánea a las constituciones en tanto que son la fuente de esa confianza pública.

Para salir de la dinámica en la que está atrapada la Constitución es necesario un giro radical, si es que se aspira a prolongar su vigencia por un periodo amplio. Es necesario reordenar el texto, pues presenta errores técnicos en cuanto al acomodo de su articulado, agravado con el decurso del tiempo. Sólo por poner un par de ejemplos, un órgano autónomo como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (cndh), o una dependencia del Ejecutivo, como la Procuraduría General de la República (pgr), figuran en el capítulo del Poder Judicial. La Fiscalía General, que sustituirá a la Procuraduría, es considerada un órgano constitucional autónomo pero permanece en el capítulo del Poder Judicial.

Además de la reordenación, para colocar su contenido donde corresponde, el texto constitucional requiere de una nueva redacción que facilite su lectura y su reforma ulterior. No debe perderse de vista que las constituciones son normas, no proclamas. Además del rigor normativo, las constituciones requieren un mínimo de permanencia en cuanto a su texto para auspiciar una cultura jurídica que se apoye en el conocimiento de un texto más o menos estable. Esto no implica que se conviertan en normas inamovibles; por el contrario, la fluidez de la vida institucional se facilita por la generalidad de los enunciados constitucionales.

En el caso mexicano la perduración de la Constitución después de su Centenario dependerá de muchos factores, uno de los cuales consistirá en la política y en las estrategias de reforma que se adopten para el futuro. Esto incluye la recomposición de su texto actual,[15] además de los cambios institucionales que hacen falta para que el sistema avance hacia la equidad social y la consolidación de la democracia.

Las ocho constituciones mencionadas aquí, en el orden de su antigüedad, son muy diferentes en la actualidad de como eran al momento

[15] *Cfr.* Héctor Fix-Fierro y Diego Valadés (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-unam/Cámara de Senadores/Cámara de Diputados/Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2016.

de su adopción. Todas, incluidas la británica y la estadounidense, han evolucionado y seguirán haciéndolo porque regulan procesos políticos, sociales y humanos siempre en movimiento. Las constituciones son parte de la cultura y la cultura no se detiene. La interacción entre la norma y la normalidad exige a las reglas una gran plasticidad adaptativa en tanto que las disposiciones constitucionales están en contacto con un entramado de conocimientos, convicciones, costumbres, prácticas, ideologías, creencias, estilos de vida, prejuicios, percepciones, necesidades y expectativas que se recrean de continuo y regulan una pluralidad de contextos locales, regionales, nacionales, internacionales y globales que fluyen de manera incesante.

Las constituciones más adaptables a su entorno son las menos formales, eso explica la longevidad de la británica y en buena medida la de la estadounidense. En la posición opuesta se encuentran las que pretenden agotar todas las formas de organización del poder y de funcionamiento institucional, que a veces llegan al extremo de incluir disposiciones consideradas intangibles. En medio quedan las que combinan reglas más o menos fijas pero dejan espacios de innovación al legislador ordinario, al juzgador y al propio ciudadano, como intérprete activo del ordenamiento, lo que facilita la adaptación progresiva de las normas.

Las constituciones con aspiraciones de perennidad pasan por alto que las sociedades entienden las reglas como un referente que hace previsible y predecible el ejercicio del poder, pero sin inhibir la dinámica propia de la actividad y de la creatividad social.

Las tensiones entre los agentes del poder entre sí, entre gobernantes y gobernados, y entre los gobernados entre sí, exigen reglas que ofrezcan mínimos de certidumbre para prever la conducta ajena y para ajustar la propia, pero no para cancelar ni para dificultar la libertad de la vida personal y colectiva de los miembros de cada comunidad.

Además, los intereses dominantes en cada momento se proyectan hacia una multiplicidad de direcciones y la experiencia dice que no es posible ofrecer respuestas inmutables para todos ellos, porque esos mismos intereses fluctúan. Una de las lecciones que dejó el fracaso de las constituciones comunistas fue considerar que bastaba con atender los intereses de clase. De todas las formas de organización constitu-

cional ésta ha sido la más efímera de la historia, pero no por el simplismo de atribuir su caída a la hipotética sagacidad de los dirigentes conservadores de Estados Unidos, Gran Bretaña y el Vaticano, ni por la suposición de que había que remplazar el hermetismo político por la apertura de los mercados. El problema tampoco estaba en el tamaño del Estado. Lo que sucedió fue que en los países del bloque comunista se quiso utilizar la constitución, que es un instrumento de la libertad, con la pretensión de edificar un orden inamovible.

Los sistemas constitucionales entran en crisis no por ensanchar el tamaño del Estado sino por estrechar el desarrollo en libertad de la sociedad. Las sociedades son tan proteicas que sus instituciones constitucionales no pueden ser inmutables. Los sistemas constitucionales son muy sensibles al contraste que ofrecen la rutina y la concentración del poder, frente a las expectativas de libertad. Son estas expectativas las que transformaron la organización y el ejercicio del poder mediante instrumentos constitucionales.

En la historia de las instituciones políticas se registran periodos prolongados de ejercicio del poder absoluto pero consecuentes con el discurso utilizado. Ahora las contradicciones se han vuelto explícitas. No es lo mismo sustentar sin ambages una teoría del poder absoluto y ejercerlo así, que pretender justificar un poder concentrado con argumentos de apariencia democrática.

Las constituciones organizan el poder y definen su funcionamiento y su relación con sus destinatarios. Entendida en un sentido tan sencillo como ese, toda estructura de poder, incluso la más primitiva, ha tenido siempre una constitución. Las ideas moderna y contemporánea de constitución le atribuyen otras funciones más complejas, porque también regula procesos más intrincados y se dirige a sujetos más preparados. Hoy se trata de regular sociedades abiertas y esto no se puede conseguir con instituciones y con normas cerradas. La textura de la norma tiende a ser tanto más abierta cuanto más lo sea el ámbito plural que vaya a regular. Para un ordenamiento constitucional esto significa que deben construirse enunciados con la precisión necesaria para dar certidumbre y con la amplitud suficiente para dar libertad. El éxito de las constituciones está en alcanzar un diseño que resuelva de manera satisfactoria la ecuación de seguridad con libertad.

La mexicana se sitúa entre las constituciones cuya perduración obedece a su adaptabilidad, a diferencia de las que han fracasado porque optaron por la absolutidad de sus enunciados al pretender regularlo todo y a detalle. Por eso es oportuno formular un llamado de alerta pues de unas décadas a la fecha la Constitución ha propendido a incluir minucias, por lo que va dejando de ser una norma general para transformarse en un catálogo reglamentario con pretensiones de exhaustividad. La paradoja es que se pretende construir los acuerdos políticos duraderos basados en normas constitucionales volátiles.

La Constitución mexicana de 1917 ha pasado por diferentes etapas en lo que atañe a los intereses atendidos. No es posible delimitar los periodos cronológicos pero sí identificar la dominancia sucesiva de esos intereses. En términos esquemáticos, la Constitución ha ido transitando a través de tiempos históricos en los que prevalecieron la reivindicación social, la hegemonía del poder y el pluralismo político, hasta llegar a la etapa actual, menos clara porque se acoge a un discurso dual: el de los derechos humanos y el de los intereses económicos. Además de estas orientaciones, la Constitución también ha fluctuado en cuanto a su aplicación real. Esto se aprecia por los grados variables de nominalidad y normatividad constitucionales por lo que hace a sus diferentes momentos históricos y a las diversas materias reguladas.

Llamo grado variable de nominalidad y normatividad a la circunstancia de que algunos aspectos de la Constitución se han cumplido o se cumplen y otros no. No todo lo verificado en la realidad en un momento determinado lo ha sido siempre, al igual que no todas las omisiones o incumplimientos han sido constantes. Estas oscilaciones entre lo nominal y lo normativo son comunes en la mayor parte de los sistemas constitucionales, pues ninguno está exento de desviaciones transitorias. Lo distintivo de los sistemas constitucionales considerados normativos es que prevalece en el tiempo la regularidad de su aplicación, sin que esto excluya casos o circunstancias en los que se separen la norma y la normalidad.

Por esa razón es tan relevante examinar en detalle cada uno de los aspectos en los que incide la Constitución, para calibrar sus verdaderos efectos. Por lo mismo, para entender lo que ha ocurrido y lo que sucede en trece áreas medulares de la vida institucional se presenta esta

serie excepcional. Los grandes temas constitucionales son examinados a detalle a través de estudios pormenorizados, elaborados en cada caso por experimentados y reconocidos académicos. Aplaudo la iniciativa de Patricia Galeana y que haya convocado a un elenco de colaboradores tan prestigiado para alcanzar ese ambicioso objetivo

En la serie, de la que forma parte este volumen, están tratados los grandes temas de nuestro sistema constitucional y su desarrollo ilustra la forma como se ha ido construyendo nuestro actual panorama constitucional. Los temas dominantes en 1917 fueron los concernidos con los derechos agrario y laboral. En ambos casos hubo que generar nuevas normas y en torno a ellos surgió una orientadora literatura jurídica. Con el tiempo el interés por el derecho agrario decreció, por lo que celebro que ahora sea rescatado y se le dé la dimensión que le corresponde. Estas dos ramas del derecho siguen siendo fundamentales para la vida social del país y la revisión de cien años de experiencia jurídica servirá para iniciar un nuevo y necesario debate acerca del papel que juegan campesinos y trabajadores en un sistema que los ha puesto en un lugar secundario en cuanto a sus prioridades. El combate eficaz a la pobreza debe incluir la revisión del régimen económico y fiscal, y con ello también la situación jurídica de los asalariados.

Como capítulo complementario se desarrollaron en la Constitución diversos preceptos de contenido económico que se agregaron a lo que en forma escueta enunciaron en 1917 los artículos 27 y 28. Hoy existe un marco normativo que se fue incorporando a la Constitución de forma paulatina, cuya sistematización permite advertir sus profundas implicaciones.

Los derechos humanos figuran en el constitucionalismo nacional desde la luminosa construcción promulgada en Apatzingán. Aun así distan de haber alcanzado la plenitud de sus efectos, y buena prueba de ello son los problemas que motivaron la creación de la CNDH y los señalamientos que ese órgano constitucional hace con frecuencia.

Como capítulo especializado de esos derechos y por la trascendencia que tuvo desde que entró en vigor la Constitución, el derecho de la educación ocupa un lugar central en el constitucionalismo mexicano. Hay que tener presente que la primera reforma constitucional, introdu-

cida en 1921, fue sobre esa materia, y que el debate constitucional más encendido en nuestro tiempo sigue siendo sobre ese gran tema.

El derecho penal, que incluye la vertiente penitenciaria, ha sido objeto de cambios de gran repercusión para la seguridad jurídica, la libertad e incluso la vida de los mexicanos. Los cambios constitucionales en esta materia son una constante en el largo y fructífero trayecto de la Constitución, sin que sea posible decir que ya alcanzamos una situación por completo satisfactoria. La experiencia germinal en materia de juicios orales, por ejemplo, suscita muchas dudas y serán necesarias nuevas respuestas que atiendan los aspectos preteridos y corrijan los errores que vayan siendo advertidos.

El derecho municipal tuvo un desarrollo más pausado, entre otras cosas porque la tarea constructiva del municipio tuvo un periodo de maduración muy amplio. El marco normativo construido en 1917 dejó muchos pendientes que el Congreso de Querétaro no tuvo tiempo de abordar, por lo que fueron necesarias las reformas de 1982-83. Aun así, hay numerosos aspectos todavía sin atender, como el servicio civil municipal y las formas eficaces de resolver los problemas de cooperación intermunicipal.

El tema federal, que viene desde 1824, muestra más carencias que fortalezas, entre otras razones porque se mantienen asimetrías muy relevantes, como es el caso del amparo judicial, por ejemplo, y porque no se han removido los residuos del poder caciquil que sigue siendo un lastre para la democracia en México. Otro aspecto relevante es la afectación del principio de igualdad jurídica que resulta de la existencia de tantos órdenes jurídicos en materias tan sensibles como la penal y la civil, como entidades hay. También es llamativa la vetustez del sistema federal en su conjunto, si se le compara con los desarrollos que esta materia ha tenido en otros ámbitos, como el argentino y el canadiense en América, y el austriaco y el belga en Europa, por sólo mencionar unos ejemplos.

La separación de poderes ha tenido en México una lectura restrictiva, con la propensión secular a regatear la relevancia de los órganos de representación política. La Constitución todavía no construye instrumentos adecuados de control político, indispensables en toda democracia consolidada.

Como un tema vinculado con la organización del poder político, también el derecho administrativo ha tenido una evolución relevante. Ésta es una rama del derecho público muy desarrollada desde el siglo xix. No obstante, hay nuevas vertientes que reclaman estudios sistemáticos como el que se incluye en esta serie. Tal es el caso de la proliferación de los órganos constitucionales, cuya presencia repercute en el funcionamiento de la separación de poderes. La gama de esos órganos ha crecido sin que la acompañe una idea rectora que les imprima homogeneidad en su diseño constitucional.

Asociado con la cuestión de la separación de poderes conviene tener presente el progresivo avance de la justicia constitucional. También en este caso se trata de una innovación más o menos reciente si se tiene en cuenta que las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales sólo aparecieron entre nosotros en 1995, y que aun nos faltan las cuestiones de constitucionalidad y la acción popular de inconstitucionalidad, para mencionar apenas un par de instituciones por construir.

Entre nosotros los derechos más jóvenes son el electoral y el cultural. El primero comenzó a formularse de manera sistemática a partir de la reforma política de 1977, pero cobró fuerza en la última década del siglo xx al fortalecerse la presencia de los órganos administrativos y jurisdiccionales electorales. Hoy existe ya una sólida escuela mexicana de derecho electoral que es muy apreciada también en el extranjero.

El tema cultural, por su parte, es el de más reciente incorporación al ordenamiento constitucional, de todos los que se abordan en esta serie. Una reforma publicada en 2009 convirtió la cultura en un nuevo derecho que sin duda tendrá un significativo impacto en la vida social del país, igual que en la institucional. Tanto así que en 2016 se produjo la creación de la Secretaría de Cultura en el ámbito del gobierno federal.

La contribución de los distinguidos autores de esta colección la hacen una obra valiosa para conocer el derrotero seguido por nuestro sistema constitucional en áreas medulares para la vida nacional, y también una fuente de consulta necesaria para perfilar el desarrollo previsible de las instituciones públicas.

Como admirador del Constituyente revolucionario de Querétaro, dejo constancia de reconocimiento por lo que en estas monografías aportan los distinguidos académicos César Astudillo, Luis Cacho, José Dávalos Morales, Jorge Fernández Ruiz, Luz Elena Galván Lafarga, Sergio García Ramírez, Jorge Gómez de Silva Cano, Luis Raúl González Pérez, Leonardo Lomelí, Mario Melgar Adalid, José María Serna de la Garza, Armando Soto Flores y Salvador Valencia Carmona. Su valioso trabajo ilustra y abre nuevos horizontes al estudio de la Constitución de 1917.

Querétaro fue el lugar donde culminó la Revolución con la construcción de un sistema social de vanguardia y se convirtió en el punto de partida para otras metas. Muchas se han alcanzado; algunas fueron abandonadas y otras siguen pendientes. La hazaña queretana debe ser valorada en su contexto porque significó el triunfo de una sociedad capaz de hacer una revolución y simbolizó la voluntad de cohesión después de una guerra civil. El lenguaje de los debates fue constructivo y optimista.

En 1857 se configuró el Estado nacional y en 1917 la sociedad soberana. Por eso a lo largo de cien años la Constitución enriqueció sus objetivos y por ende sus contenidos. Sería un error suponer que la Constitución es un libro ya cerrado y que sus cien años denotan vejez. Su texto sigue abierto para dar respuesta a las necesidades de equidad y democracia del país. La experiencia de otros siete sistemas constitucionales muestra que no es necesario prescindir de lo hecho en el pasado para construir lo que se requiere en el futuro.

El dilema de sustituir o renovar nuestra Constitución se puede resolver contestando una pregunta sencilla: ¿hay algo que se quiera y se necesite, que no quepa en la Constitución actual? Por mi parte no tengo duda de que, una vez reordenado, el texto constitucional puede y debe ser actualizado para atender las demandas de equidad y democracia sin exponer a México a un salto al vacío.

Para ahorrarle ese riesgo al país conviene asomarnos a las páginas que siguen porque nuestra historia institucional es más densa e instructiva de lo que a veces se supone. Las vicisitudes de nuestra Constitución son las de un país en busca de soluciones. Demos por buenas las que lo sean y busquemos otras mejores donde las haya, pero no

desperdiciemos el trabajo acumulado de tantas generaciones. Por eso al concluir estas páginas pienso en quienes nos precedieron, por lo que nos legaron, y en quienes nos sucedan, por lo que les dejemos. Una cosa es seguir avanzando y otra volver a empezar.

Diego Valadés
Miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la unam,
de la Academia Mexicana de la Lengua,
de El Colegio Nacional y de El Colegio de Sinaloa

•

Grandes temas constitucionales

Como parte de las actividades para conmemorar el Centenario de la Constitución que nos rige, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) tiene la satisfacción de publicar la serie "Grandes Temas Constitucionales", en coedición con la Secretaría de Gobernación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Destacados especialistas aportan su interpretación sobre las diversas materias contenidas en la Constitución, tanto en su parte dogmática, sobre los derechos fundamentales, como en su parte orgánica, sobre la distribución de las funciones en el Estado mexicano.

La serie es presidida por el estudio preliminar de Diego Valadés, constitucionalista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, miembro de El Colegio Nacional y presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

La presente introducción a los primeros volúmenes que integran la serie sigue el orden temático establecido por la propia Constitución. Iniciamos con el volumen dedicado a los derechos humanos, de la autoría de Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). El ombudsman nacional aborda la tras-

cendencia de la reforma de 2011 en la materia, que significa un cambio de paradigma en nuestro sistema jurídico. En ella se exige que todas las autoridades promuevan, respeten y garanticen los derechos humanos, favoreciendo en todo caso el principio *pro persona* y la progresividad de sus derechos.

Sobre el derecho a la educación, Luz Elena Galván Lafarga, investigadora del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (ciesas), analiza la evolución que ha tenido el tema educativo en nuestro país desde la Independencia hasta el presente. Estudia los esfuerzos realizados para garantizar este derecho fundamental. Su estudio permite comprender por qué los constituyentes de 1917 transitaron de la libertad de enseñanza de 1857 a la educación laica. La especialista hace, asimismo, el análisis de las diferentes reformas educativas de 1917 a 2012.

La obra sobre derecho cultural fue elaborada por Luis Cacho, director general jurídico de la Secretaría de Cultura. El autor expone el desarrollo de esta garantía en México durante la vigencia de la Constitución que nos rige, sus características y los mecanismos para hacerla efectiva. Nos da asimismo los pormenores del establecimiento de la Secretaría de Cultura creada en el año 2015 y su importancia.

El jurista Sergio García Ramírez, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la unam, investigador emérito del Sistema Nacional de Investigadores y miembro del Seminario de Cultura Mexicana, aborda el entramado del derecho penal a la luz de las últimas reformas constitucionales en la materia. Hace un recorrido por las garantías procesales, la procuración e impartición de justicia, el proceso de reinserción social, las facultades del ministerio público y el desarrollo de sus indagatorias. Destaca los derechos de las víctimas y la reparación del daño, a la vista de la implementación del nuevo sistema penal acusatorio amparado en el principio de presunción de inocencia.

Leonardo Lomelí, exdirector de la Facultad de Economía de la unam y actual secretario general de la máxima casa de estudios, es autor del volumen dedicado al derecho económico. Hace el análisis integral de la implementación de políticas de planeación y conducción de la actividad económica nacional, de las finanzas públicas, la distribución del ingreso y la riqueza, a partir de la Constitución de 1917. El

economista incluye las leyes en la materia y las instituciones que de ella han emanado.

Jorge Gómez de Silva Cano, magistrado del Tribunal Unitario Agrario, aborda el derecho agrario, tema central del proceso revolucionario, al que la Constitución dio respuesta. Con la visión desde la práctica de la impartición de justicia en la materia, el especialista nos brinda el panorama de la situación actual del campo en México, y su marco normativo.

José María Serna de la Garza, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la unam y presidente de la sección mexicana del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, hace el análisis del federalismo mexicano desde la conformación de nuestro Estado nacional. Estudia las razones por las que prevaleció el régimen federal sobre el Estado unitario, su evolución en las diferentes constituciones y la vigencia de sus principios en la Ley Fundamental. El constitucionalista expone también la situación actual de la supresión del Distrito Federal y su transición a la hoy Ciudad de México a partir del año 2016.

El título dedicado al derecho electoral fue elaborado por César Astudillo, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la unam y ex abogado general de la misma universidad. El constitucionalista nos ofrece un panorama general de la democracia mexicana. Refiere la evolución de los derechos políticos, los ciclos de reformas electorales de 1963 a 2014, la organización y proceso de las elecciones, los delitos y justicia electoral. Estudia también a los partidos políticos, las candidaturas independientes, la democracia participativa y el modelo de comunicación político-electoral. Por último, hace el análisis de los temas pendientes: la propaganda gubernamental, segunda vuelta electoral, revocación de mandato y la urna electrónica.

Mario Melgar Adalid, constitucionalista y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, ex coordinador de Humanidades de la unam, estudia la separación de poderes. Aborda el tema desde sus orígenes y sigue su evolución en la historia constitucional de México, como principio fundamental de un régimen democrático, que evita la concentración del poder. Expone la necesaria colaboración que debe existir entre los poderes. Concluye con el análisis de la situación que prevalece actualmente en la designación de ministros de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación (SCJN), de consejeros de la Judicatura Federal, de jueces de distrito y magistrados de circuito, así como sobre el fiscal general de la República.

Jorge Fernández Ruiz, publicista coordinador del área de Derecho Administrativo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, integra el volumen dedicado precisamente al derecho administrativo. Estudia la función esencial del Poder Ejecutivo en cuanto a la administración pública y los mecanismos para brindar servicios a la ciudadanía a través de los entes que conforman los organismos públicos centralizados, descentralizados, paraestatales y desconcentrados. Asimismo, expone lo relativo a procedimientos y contratos administrativos, el patrimonio del Estado y el empleo público.

La obra sobre el derecho procesal constitucional fue coordinada por Armando Soto Flores, constitucionalista, jefe de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. En ella se exponen las instituciones que comprenden la justicia constitucional. Entre ellas destaca el juicio de amparo, que constituye el principal medio que tenemos los gobernados para protegernos de cualquier violación a nuestros derechos. Se exponen también los procedimientos que deben seguirse para la solución de las controversias que se suscitan entre particulares, y de particulares con el Estado y entre órganos del Estado.

Salvador Valencia Carmona, constitucionalista, ex rector de la Universidad de Veracruz y actual investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, elaboró el volumen dedicado al municipio libre. Hace el estudio de la célula básica del Estado así como de su organización política y administrativa. Analiza la personalidad jurídica del municipio a partir de 1917, su fortalecimiento como autoridad inmediata y más cercana a la ciudadanía, su autonomía administrativa y financiera.

El derecho laboral es abordado por José Dávalos Morales, laboralista, ex director de la Facultad de Derecho de la UNAM y actual catedrático de la misma. Edificado sobre una de las demandas más sentidas de la población durante la Revolución Mexicana, los derechos de los obreros llevaron a la elaboración del título sobre Trabajo y Previsión Social, que diferenció a la Constitución de 1917 de la de 1857. El artículo 123, junto con el 27 constitucional, respondió a las demandas

del proceso revolucionario y puso a la Constitución mexicana a la vanguardia del mundo en la materia, al incorporar los derechos sociales en el texto constitucional.

El INEHRM se complace en poner a disposición del público lector la serie "Grandes Temas Constitucionales" que forma parte de la colección "Biblioteca Constitucional", creada en el marco de la conmemoración de la Constitución que nos rige desde 1917. El conocimiento de los temas constitucionales fortalece a nuestra ciudadanía y a la democracia como forma de vida.

Hacemos público nuestro reconocimiento a los autores por su invaluable colaboración. Así como a la Secretaría de Gobernación y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM por haber hecho posible la publicación.

Patricia Galeana
Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México

•

Introducción[1]

El sistema federal mexicano se estructuró originalmente conforme al modelo clásico del federalismo estadounidense: órganos de poder del nivel federal y órganos de poder del nivel local; fórmula constitucional de distribución de competencias bajo la lógica del federalismo dual (con atribuciones expresas de la federación y competencias residuales en favor de las entidades federativas), y Poder Legislativo federal bicamaral, que incluye un Senado como cámara de representación territorial.

[1] El presente documento es un resumen muy condensado de una serie de trabajos que desde 2008 he venido publicando sobre el sistema federal mexicano. Entre los trabajos más importantes de esta línea de investigación puedo mencionar: *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, Porrúa/UNAM, México, 2008; "Descentralización vía convenios: la experiencia mexicana", en IIDC, *Memoria del X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, t. 2, Lima, IDEMSA, 2009; "Sistema federal y constitucionalismo local en México: dos siglos de evolución", en Diego Valadés, *El derecho en México: dos siglos (1810-2010)*, UNAM/Porrúa, México, 2010; "La evolución del sistema federal mexicano en perspectiva comparada", en Patricia Galeana (coord.), *El constitucionalismo mexicano, influencias continentales y trasatlánticas*, México, Siglo XXI, 2010; "Contribución sobre el sistema federal mexicano", en Enric Argullol (dir.) y Clara Isabel Velasco Rico (dir.), *Instituciones y competencias en los estados descentralizados*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonomics/Generalitat de Catalunya-Departament de Governació i Relacions Institucionals, 2011; "El sistema federal mexicano",en Enrique

Ahora bien, a pesar de la estructura federal que acabo de describir en sus líneas más generales, el sistema federal mexicano acusa un alto grado de centralización. Ello se debe, en gran medida, a que el sistema político formado en México a lo largo del siglo XX tuvo como pieza fundamental una Presidencia de la República sumamente fuerte que, a partir de un sistema de partido hegemónico,[2] desarrolló y consolidó la capacidad de ejercer una influencia determinante no solamente sobre la política local, sino sobre el Congreso de la Unión e incluso sobre la Suprema Corte de Justicia. Bajo estas circunstancias, a pesar de la fachada formalmente federal, la política real se condujo de una manera centralizada. Asimismo, dicho sistema se encargó de introducir en el diseño institucional federal del país una lógica centralizadora, por medio de la cual se consolidó la subordinación de los estados a los poderes federales y, en particular, a la institución de la Presidencia de la República. Esa lógica centralizadora es la que se ha venido analizando y discutiendo en los últimos años, en un contexto en el que el sistema de partido hegemónico no existe más.

En lo que se refiere a las peculiaridades históricas de la formación del federalismo mexicano se puede apuntar que la lucha entre federalistas y centralistas dividió profundamente a la sociedad mexicana durante el siglo XIX. Estos apelativos no eran meras etiquetas. Al contrario,

Uribe Arzate (coord.), *La construcción del Estado constitucional en México: agenda mínima y presupuestos científicos*, México, Notabilis Scientia/UAEM, 2013; "Las reformas al federalismo mexicano", en Ma. Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Taurus, 2014; "Percepciones sobre el federalismo en México", en *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, UNAM, 2015, escrito en coautoría con Daniel Barceló y Diego Valadés; "Régimen constitucional de las zonas metropolitanas: problemas y alternativas de gobierno y administración", en *Grandes desafíos del municipalismo contemporáneo. Memoria del Congreso Internacional de Derecho Municipal*, México, UNAM, 2015, y "Reflexiones sobre el constitucionalismo subnacional en México", en Miguel Carbonell y Óscar Cruz Barney, *Homenaje a José Luis Soberanes Fernández, Historia y Constitución*, t. I, México, UNAM, 2015.

[2] Por sistema de partido hegemónico entiendo aquel en el cual existen varios partidos políticos, pero uno de ellos es claramente predominante, además de que la competencia político-electoral es inequitativa y desigual, razón por la cual no existe posibilidad real de alternancia en el gobierno. Véase Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems-A Framework for Analysis*, vol. I, Nueva York, Cambridge University Press, 1976.

ambas posturas estaban conectadas con intereses y grupos concretos del país.

De acuerdo con Benson, el camino hacia la forma federal de Estado es el resultado de: *a*) la reforma administrativa implementada en la Nueva España por Carlos III de Borbón a finales del siglo XVIII, que dividió la colonia en 12 jurisdicciones territoriales llamadas intendencias; *b*) el esquema de la Constitución de Cádiz de 1812, que estableció las "diputaciones provinciales" en Nueva España (es decir, órganos representativos y de gobierno locales), y *c*) el desarrollo político y económico de diversas regiones del país, alejadas de la capital (Ciudad de México) y que en buena medida eran autosuficientes.[3]

Estos procesos crearon grupos locales dispersos a lo largo del país, que pronto comenzaron a demandar mayor autonomía política dentro de sus regiones. Posteriormente, estas demandas se transformaron en la petición de adoptar la forma federal. Como ha señalado Reyes Heroles, ésta no fue una lucha entre conceptos, sino entre intereses centralizados e intereses descentralizados. Existía una oligarquía centralizada (formada por grupos de hacendados y comerciantes que controlaban la importación y exportación de productos tradicionales de México), cuya base era principalmente la Ciudad de México. Este grupo estaba aliado a la jerarquía católica y a buena parte de los altos mandos del ejército. La Iglesia católica, por una parte, estaba interesada en preservar sus propiedades, sus fuentes de ingreso (particularmente el diezmo), su influencia, un régimen de intolerancia religiosa y sus privilegios (especialmente la existencia de una jurisdicción especial para conocer de las disputas en las que los miembros del clero se vieran involucrados). Y el ejército estaba interesado en mantener su jurisdicción especial (en términos análogos a lo que hemos dicho de la que tenía la Iglesia católica) y en asegurar el pago regular y generoso de salarios.

Por otra parte, los intereses descentralizados estaban constituidos por las oligarquías locales (formadas por los hacendados dispersos en el país), aliadas con una pequeña y educada clase media, también dispersa en el territorio nacional, que tenía la expectativa de movilidad social

[3] N. L. Benson, *The Provincial Deputation in Mexico,* Austin, University of Texas Press, 1992.

a través del posible acceso al poder abierto por la independencia y la adopción de los principios republicano y democrático. A su vez, estos grupos se vincularon con los sectores populares, no tanto por invocar ideales abstractos del programa liberal, sino por vía de apelar a necesidades y demandas concretas de la población, por ejemplo, la igualdad entre españoles y la población mestiza e indígena, o la abolición de distintos tipos de contribuciones a la Iglesia católica, o bien, de los monopolios y las gabelas.[4]

Estos dos grupos de intereses, que no carecían de contradicciones internas, y cuya línea de delimitación en diversos puntos de la historia bien podía no ser del todo clara, se articularon, respectivamente, alrededor de ideas tales como centralismo, tradición, preservación de privilegios y jurisdicciones especiales, preservación de la autoridad de la Iglesia católica, intolerancia religiosa, por un lado; y federalismo, abolición de los privilegios, supremacía de la autoridad civil sobre la autoridad religiosa, separación de Estado e Iglesia, secularización de la sociedad, ampliación de libertades y democracia, por otro lado.

En relación con la adopción de la forma federal de Estado, un punto crucial en la historia es el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824. Con este documento, las fuerzas políticas dispersas a lo largo del país dejaron en claro que la forma federal era una condición *sine qua non* para constituir el nuevo Estado. La Constitución de 1824 confirmó esto, pero la lucha política llevó a la derogación del principio federal por las Siete Leyes Constitucionales de 1836. A su vez, esto provocó una violenta reacción de parte de los estados, algunos de los cuales se separaron de la Unión en esos años, ya sea de manera definitiva (como Texas) o temporal (como Yucatán, que regresó en 1848 cuando el federalismo fue restablecido).

Al final de cuentas, los grupos que pugnaban por el principio federal prevalecieron. La Constitución de 1857 estableció el federalismo como la forma del Estado mexicano, lo cual fue confirmado por la Constitución de 1917, actualmente en vigor. Sin embargo, como sucedió con otras instituciones previstas en la Constitución, el "federalis-

[4] Jesús Reyes Heroles, *El liberalismo mexicano*, vols. I y II, México, FCE, 1973, pp. VII-XIX y XIV-XVI, respectivamente.

mo vivo" cedió en ausencia de un verdadero gobierno constitucional y Estado de derecho bajo el régimen de Porfirio Díaz. Posteriormente, fue subordinado a la lógica de control político y de centralización del sistema de partido hegemónico

Ahora bien, el antiguo sistema político centralizador y acusadamente presidencialista y de partido hegemónico surgido después de la Revolución Mexicana se ha ido evaporando. En su lugar ha ido surgiendo de manera lenta y a veces tímida un sistema nuevo, en el que los distintos actores políticos y sociales reclaman nuevos espacios de participación y decisión. Ante esta circunstancia, el diseño institucional del sistema federal no pudo permanecer anclado a la antigua lógica centralizadora. El reto actual consiste en idear fórmulas novedosas para salir de dicha lógica, a efecto de entrar en una dinámica que permita vitalizar a los estados y municipios de México. Se trata de encontrar un diseño institucional que devuelva facultades a los estados y municipios, pero que también genere las condiciones para lograr la coherencia en el actuar público. Debemos encontrar un punto de equilibrio institucional que tome en cuenta las grandes diferencias que existen entre estados y municipios, y que a la vez tienda a garantizar un mínimo satisfactorio de servicios y bienes públicos para todos los que vivimos en este país.

•

Capítulo I

La distribución de competencias legislativas en el sistema constitucional mexicano

Vista de manera aislada, la fórmula del artículo 124 constitucional establece un sistema "rígido" de distribución de competencias. Según dicha fórmula, típica del llamado "federalismo dual", pareciera que se configura un sistema en el que de manera clara se puede determinar que una competencia corresponde a la federación o a las entidades federativas. Dicha rigidez deriva —como se ha explicado por diversos autores— de la utilización que en dicho artículo se hace del adverbio "expresamente", en virtud del cual se ha de entender que una facultad pertenece a la federación o a las entidades federativas.[1]

Sin embargo, Jorge Carpizo indica que en realidad el sistema mexicano es más complicado, puesto que la propia Constitución establece una serie de principios que definen facultades como las siguientes:[2] facultades atribuidas a la federación,[3] facultades atribuidas de manera

[1] Jorge Carpizo, *Estudios constitucionales*, México, LGEM/UNAM, 1983, pp. 115-117.

[2] Jorge Carpizo, "Comentario al artículo 124 constitucional", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados-LV Legislatura/Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 953-959.

[3] Las enunciadas en el artículo 73 constitucional.

expresa o tácita a las entidades federativas,[4] facultades prohibidas a la federación,[5] facultades prohibidas a las entidades federativas tanto de manera absoluta (artículo 117) como relativa (artículo 118), facultades coincidentes,[6] facultades coexistentes,[7] facultades de auxilio,[8] y por último, facultades derivadas de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).[9]

Por su parte, al estudiar el sistema de distribución de competencias del federalismo mexicano, Elisur Arteaga se ha referido a las facultades implícitas, a la jurisdicción dual, a las facultades concurrentes, a las inhibiciones y prohibiciones a los estados, así como a las obligaciones a cargo de las autoridades estatales derivadas de la Constitución general.[10]

En relación con lo que hasta la reforma constitucional de 29 de enero de 2016 fue el Distrito Federal, el esquema de distribución de competencias era distinto, pues éste se encontraba fuera de la órbita de la fórmula establecida en el artículo 124 constitucional. Por otra parte, a partir de la reforma de 1993 al artículo 122 de la Constitución se

[4] Como la facultad expresa de regular el patrimonio de familia, establecida en la fracción XVII del artículo 27; o la tácita de darse una Constitución, que se desprende del artículo 41.

[5] Como la del artículo 24, que le prohíbe dictar leyes que establezcan o prohíban alguna religión.

[6] Mismas que tanto la federación como las entidades federativas pueden ejercer y que pueden existir en una versión amplia (cuando tanto federación como estados pueden regular la materia en cuestión en pie de igualdad, como sería el caso del tratamiento de los menores infractores, según el párrafo 4o. del artículo 18 constitucional) o en una versión restringida (que se da cuando se otorga a la federación o a los estados la facultad de fijar bases o criterios de división de la facultad en cuestión, como sería el caso de la facultad que tiene el Congreso de la Unión para expedir leyes a efecto de unificar y coordinar la función educativa entre la federación, los estados y los municipios, según la fracción VIII del artículo 3o. y la fracción XXV del artículo 73 constitucionales).

[7] En las cuales una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a los estados, como en el caso de la materia de las vías generales de comunicación que compete a la federación, según el artículo 73, fracción XVI, que deja para los estados la materia correspondiente a las vías locales de comunicación.

[8] Cuyo ejemplo podía encontrarse en la función que las autoridades estatales debían realizar en auxilio de la federación en materia de regulación del culto religioso, según lo disponía el artículo 130 constitucional hasta antes de la reforma de 1992.

[9] La cual, por ejemplo, ha reconocido la existencia de facultades "concurrentes" en materia tributaria.

[10] Elisur Arteaga Nava, *Derecho constitucional*, t. II, *Instituciones federales, estatales y municipales*, México, UNAM, 1994, pp. 39-55.

estableció un régimen especial para el Distrito Federal que ha sido descrito de la siguiente manera por la Suprema Corte:

> EDUCACIÓN. LA FACULTAD DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE ESA FUNCIÓN SOCIAL NO ES ILIMITADA. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ejercicio de la función legislativa en el Distrito Federal se encomienda al Congreso de la Unión y a la Asamblea Legislativa de esa entidad, conforme al siguiente sistema mixto de distribución de competencias: a) Un régimen expreso de facultades para el Congreso de la Unión, contenido en las fracciones II a V del apartado A; b) La reserva a favor del propio Congreso respecto de las materias no conferidas expresamente a la Asamblea Legislativa, que se establece en el apartado A, fracción I; y, c) Un régimen expreso y cerrado de facultades para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, enumeradas en el apartado C, base primera, fracción V, las que deberá ejercer en los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno de esa entidad. De lo anterior se concluye que si bien es cierto que entre las facultades expresas otorgadas a la Asamblea Legislativa, está la relativa a expedir normas sobre función social educativa, esto es, para regular la materia de educación en el Distrito Federal, también lo es que conforme al propio numeral 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso l), esta atribución no es ilimitada, toda vez que debe sujetarse a las leyes que expida el Congreso de la Unión destinadas a distribuir la mencionada función entre la Federación, los Estados y los Municipios, en términos del artículo 3o., fracción VIII, de la citada Ley Fundamental.[11]

En virtud de lo apuntado, se reconoce que en México existe un sistema complejo de distribución de competencias legislativas entre federación y estados que permite la coordinación, el empalme, la coexistencia y la coincidencia entre los dos términos de la ecuación del sistema federal. A pesar de ello, la matriz del esquema sigue siendo el artículo 124 constitucional y su reserva residual en favor de las entidades federativas.[12]

[11] *Semanario Judicial de la Federación*, t. XV, enero de 2002. Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. Tesis P./J. 141/2001. Página 1038. El subrayado es nuestro.

[12] Martín Díaz señala con razón que existe una incompatibilidad entre la fórmula del artículo 124 constitucional que instaura la lógica del federalismo dual y los mecanismos de coordinación encarnados en instrumentos que identificó como las leyes-marco o

Pero hagamos un poco de historia: la Constitución de 1824 no contempló un artículo equivalente al actual 124 constitucional. El primer antecedente del artículo 124 de la Constitución de 1917 se encuentra en el artículo 80 del primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de el 25 de agosto de 1842, que a la letra disponía: "Todas las atribuciones y facultades que no se otorgan específicamente al Congreso nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia, se entenderá que quedan reservadas a los departamentos".

Por cierto, esta fórmula se repite en el artículo 71 del segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, del 2 de noviembre de 1842. Como se puede observar, el principio rector consagrado décadas después por las constituciones de 1857 y de 1917 ya se establecía en los mencionados documentos de 1842: si una facultad no está específicamente atribuida a los órganos centrales, se entiende reservada a los departamentos. Cabe señalar que dichos documentos no contemplaron un sistema federal propiamente dicho, sino un Estado unitario con un cierto grado de descentralización, con base en "departamentos". A pesar de ello, puede verse en la norma referida la misma lógica básica que después adoptarían las fórmulas de distribución de competencias consagradas en las constituciones de 1857 y 1917.

Por otra parte, el artículo 24 del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, del 26 de agosto de ese mismo año, propuso una fórmula distinta, según la cual: "La administración interior de los estados será enteramente libre e independiente de los poderes supremos, en todo aquello que no estén obligados por esta Constitución para la conservación de la unión federal".

Este planteamiento más que resolver el problema de la distribución de competencias entre federación y estados establecía una fórmula para la delimitación de los contornos de la autonomía de los estados,

leyes generales que en materia de salud, coordinación fiscal, equilibrio ecológico y protección al ambiente distribuyen competencias entre los distintos órdenes de gobierno. Martín Díaz y Díaz, "México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias", en Barra Mexicana-Colegio de Abogados, *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, México, 1996, pp. 168-173.

mismos que serían libres e independientes de la federación, mientras la Constitución no les obligara a actuar de determinada manera en aras de la conservación de la Unión.[13]

Años después, el voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, del 5 de abril de dicho año, contempló la fórmula de distribución de competencias en dos artículos:

> Art. 14. Los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.
>
> Art. 15. Sobre los objetos sometidos al Poder de la Unión, ningún estado tiene otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución, ni otro medio legítimo de intervenir en ellos que el de los poderes generales que la misma establece. La Constitución sólo reconoce como legítima entre todos o entre algunos de los estados, la relación que constituyó y actualmente constituye su Federación.

Es importante aproximarse a los razonamientos dados por Otero al justificar la redacción anterior, para comprender la preferencia por establecer un sistema "rígido" de distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas, que fue el que finalmente prevaleció en nuestro constitucionalismo. Según Otero:

> En un tiempo vimos al Congreso General convertido en árbitro de los partidos de los estados decidir las cuestiones más importantes de su administración interior; y ahora apenas restablecida la Federación, vemos ya síntomas de la disolución, por el extremo contrario. Algunas legislaturas han suspendido las leyes de este Congreso; otra ha declarado expresamente que no se obedecerá en su territorio ninguna general que tenga por objeto alterar el estado actual de ciertos bienes; un estado anunció que iba a reasumir la soberanía de que se había desprendido; con las mejores intenciones se está formando una coalición que establecerá una Federación dentro de otra; se nos acaba de dar cuenta con la ley por la cual un estado durante

[13] Para apreciar la diferencia en relación con la fórmula del artículo 124 actual, podríamos resumir la fórmula del voto particular mencionado de la siguiente manera: en todo lo que los estados no estén obligados por la Constitución, serán enteramente libres.

> ciertas circunstancias confería el Poder de toda la Unión a los diputados de esa coalición, y quizá se meditan ensayos todavía más desorganizadores y atentatorios. Con tales principios, la Federación es irrealizable, es un absurdo, y por eso los que le hemos sostenido constantemente, los que vemos cifradas en ella las esperanzas de nuestro país, levantamos la voz para advertir el peligro.
>
> El artículo 14 del Proyecto de Reformas, estableciendo la máxima de que los Poderes de la Unión son poderes excepcionales y limitados sólo a los objetos expresamente designados en la Constitución, da a la soberanía de los estados toda la amplitud y seguridad que fuera de desearse. Mas por esto mismo, y por la teoría fundamental que ya indiqué al expresar las razones por las cuales tocaba al Poder general arreglar los derechos del ciudadano, es necesario declarar también que ninguno de los estados tiene poder sobre los objetos acordados por todos a la Unión, y que no siendo bajo este aspecto más que partes de un todo compuesto, miembros de una gran República, en ningún caso pueden por sí mismos, en uso de su soberanía individual, tomar resolución alguna acerca de aquellos objetos, ni proveer a su arreglo, más que por medio de los poderes federales, ni reclamar más que el cumplimiento de las franquicias que la Constitución les reconoce.[14]

Al final, el Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de mayo de 1847 consagró en sus artículos 20 y 21 casi los mismos términos de los arriba citados artículos 14 y 15 del voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva:

> Artículo 20. Sobre los objetos sometidos al Poder de la Unión, ningún estado tiene otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución, ni otro medio legítimo de intervenir en ellos, que el de los poderes generales que la misma establece.
>
> Artículo 21. Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.

Nótese, sin embargo, que si bien estos artículos indicaban que tanto estados como federación solamente tendrían los derechos y facultades

[14] *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados-LV Legislatura/Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 960-961.

expresamente fijados por la Constitución, no se contemplaba todavía la fórmula de reserva a favor de las entidades, como la que prevalecería después en el sistema federal mexicano.

Por otro lado, cabe mencionar como otro antecedente histórico la peculiar fórmula del artículo 81 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de 15 de mayo de 1856, que en la situación de emergencia vivida por el país expresó lo siguiente: "Todas las facultades que por este estatuto no se señalen expresamente a los gobiernos de los estados y territorios, serán ejercidas por el presidente de la República, conforme al artículo 3o. del Plan de Ayutla, reformado en Acapulco".

Poco tiempo después, el artículo 48 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 16 de junio de 1856, siguiendo muy de cerca, sin ser igual, a la Décima. Enmienda de la Constitución de Estados Unidos, estableció la siguiente fórmula: "Las facultades o poderes que no están expresamente concedidos por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los estados o al pueblo respectivamente".

El texto de esta fórmula fue debatido en la sesión del 10 de septiembre de 1856. En el debate surgieron algunas ideas e inquietudes que vale la pena reseñar. En primer lugar, el diputado Ruiz sugirió que la palabra "poderes" podía suprimirse, puesto que era redundante. En segundo lugar, sugirió el diputado Ruiz que se suprimiera la palabra "pueblo", debido a que, de acuerdo con otros artículos de la Constitución, se había ya decidido que el pueblo ejercía su soberanía por medio de los Poderes de la Unión o de los estados.

Las propuestas del diputado Ruiz fueron aceptadas por el Congreso Constituyente, y al final la fórmula aprobada y consagrada en el artículo 117 de la Constitución de 1857 fue la siguiente: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados".

Como se puede apreciar, ésta es exactamente la misma fórmula del artículo 124 de la Constitución de 1917, el cual ha permanecido sin reforma hasta la fecha. Cabe aclarar, que en el Congreso Constituyente de 1916-1917 la fórmula no dejó de ser discutida y criticada.

En efecto, en la 62a. Sesión Ordinaria del Constituyente de Querétaro, celebrada el 25 de enero de 1917, el diputado Fajardo trajo a colación la fórmula que había sido propuesta por la Comisión de Constitución en 1856 y recordó las razones por las cuales se había suprimido la referencia al "pueblo" (el pueblo ejerce su soberanía a través de los poderes federales y de los estados). Después de este recordatorio, Fajardo pidió que se adicionara el artículo con el término de "pueblo". Su razonamiento fue el siguiente: al crear el Estado federal, el pueblo mexicano no abdicó totalmente su soberanía en los poderes federales o en los de los estados, sino que se reservaba ciertos derechos, a los cuales nunca había renunciado ni podría renunciar jamás. Se trataba —en su argumento— de derechos que quedaban en el pueblo, con respecto a los que no podía entenderse que los había entregado a los poderes federales o estatales.[15]

Asimismo, como Constitución escrita que era —dijo Fajardo— la norma fundamental era de poderes "expresados"; "así que los poderes que no estén expresados, es decir que no estén escritos, en esta Constitución a favor de los poderes de la Unión o de los estados, se entiende que es el pueblo quien los reúne".

Para ilustrar sus ideas, el diputado Fajardo citó dos ejemplos. El primero se refería al "préstamo" de la Bahía de Magdalena que el gobierno mexicano hizo en 1907 a Estados Unidos. El segundo, a la venta que Santa Anna hiciera de parte del territorio nacional a ese mismo país. En esencia, Fajardo argumentó que ni los poderes federales ni los estatales tenían derecho de enajenar partes del territorio nacional a potencias extranjeras. Sólo al pueblo correspondía un derecho tal, mediante un plebiscito, por ejemplo, y aquellos poderes no podían entender que el pueblo les había delegado ese derecho.

Por otra parte, Machorro Narváez se pronunció en contra de las razones de Fajardo, argumentando que su labor como constituyentes era crear órganos constitucionales y que el "pueblo" no era un órgano de tal naturaleza. Asimismo, indicó que si no había facultades expresas para enajenar, por ejemplo, parte del territorio nacional, el gobierno no podía hacerlo, implicando que hacerlo sería inconstitucional.

[15] *Ibidem*, pp. 963-964.

El diputado Medina terció y señaló al diputado Fajardo que había cosas que ni el mismo pueblo podía hacer, por ejemplo, enajenar su independencia o su territorio a través de un plebiscito.

Finalmente, el artículo 123 del proyecto de Constitución, a la postre aprobado bajo el numeral 124, fue aceptado por el Constituyente en sus términos; es decir, sin las adiciones propuestas por Fajardo.

Ahora bien, el debate entre los diputados constituyentes dejó al descubierto un problema de la teoría del Estado federal, que puede llegar a tener consecuencias prácticas relevantes. La fórmula del 124 constitucional asignó expresamente facultades limitadas a la federación. Éstas quedan acotadas, sujetas a la expresión que de ellas haga la Constitución. Pero, ¿cómo se define el ámbito de la reserva hecha en favor de las entidades federativas? ¿Hasta dónde llega el campo de todas las facultades que la Constitución no asignó expresamente a la federación?

Porque está claro que la federación no puede hacer más que lo que expresa o implícitamente le permite la Constitución (siendo las facultades implícitas un medio para poder ejercer una facultad explícita).[16] Pero, ¿significa esto que las entidades federativas pueden hacer "todo lo demás"? ¿Qué es "todo lo demás"? En nuestra opinión, este ámbito de reserva de las entidades federativas no puede entenderse como si tuviese un alcance absoluto o ilimitado. En un Estado constitucional, todas las autoridades tienen facultades limitadas. Si asumimos que el mexicano es un Estado constitucional, ¿cuáles son entonces los límites de las entidades federativas? ¿Lo son únicamente las prohibiciones que en el caso mexicano encontramos en los artículos 117 y 118 de la Constitución? Sobre este debate se regresará más adelante, cuando se analice la Décima Enmienda a la Constitución de Estados Unidos.

Lo que más nos interesa en este breve análisis histórico es tratar de identificar las razones que llevaron a adoptar la fórmula "rígida" del 124 (cuyo elemento central está conformado por la utilización del adverbio "expresamente"), con sus antecedentes directos en el artículo 117 de la Constitución de 1857; los artículos 20 y 21 del Acta de Reformas de 1847 y, más atrás, el artículo 80 del primer proyecto

[16] Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1978, pp. 123-124.

de Constitución Política de la República Mexicana, de 25 de agosto de 1842. En nuestra opinión, para entender la utilización del adverbio "expresamente" dentro de la multicitada fórmula, la clave se encuentra en el texto de Otero antes citado.

En efecto, como se señala en la cita arriba apuntada, la génesis de la república estuvo caracterizada por la intromisión de los poderes federales en los asuntos internos de las entidades federativas, pero también por la injerencia de algunas entidades federativas en ámbitos de competencia de la federación. En una situación así, introducir una fórmula de distribución de competencias que permitiera el empalme, la coexistencia, la coincidencia y aún la concurrencia de facultades hubiese tenido un efecto desorganizador y desintegrador, puesto que habría estimulado la invasión de competencias entre los elementos del sistema federal. Sin un Estado-nacional consolidado, sin normalidad constitucional, sin mecanismos operantes de defensa de la Constitución, sin una sumisión incondicional de las partes al orden constitucional, sin un sistema de justicia constitucional eficaz para resolver los conflictos de competencia de un sistema federal más complejo, no era práctico (y hubiese sido políticamente imprudente) introducir una fórmula de distribución de competencias más compleja de la que finalmente se adoptó.

En otras palabras, el diseño institucional y la operación de un Estado federal basado en fórmulas complejas que den flexibilidad al sistema, supone la existencia de un Estado nacional fuerte y consolidado. Si se acepta esta hipótesis, se puede entender entonces que en un inicio, el Estado federal mexicano difícilmente podría haberse basado en una fórmula de distribución de competencias legislativas que no fuese rígida y simple. En el texto original de la Constitución de 1857, la única materia en la que se permitió una cierta coexistencia en cuanto a la facultad de legislar sobre ella fue la de vías generales de comunicación.[17] Todas las demás fórmulas de cooperación y "concurrencia" vinieron después, ya que el Estado nacional mexicano se había consolidado, y al introducirse dichas fórmulas en los textos constitucionales flexibilizaron el sistema rígido de los artículos 117 (Constitución de 1857) y del 124 (Constitución de 1917).

[17] Artículo 72, fracción XXII.

Con el Estado nacional consolidado, primero bajo la égida de la dictadura de Porfirio Díaz y después del "nuevo autoritarismo" surgido de la Revolución Mexicana es cuando empezaron a multiplicarse las fórmulas tendientes a flexibilizar el sistema de federalismo "dual" en nuestro constitucionalismo. De esta manera, la facultad de expedir leyes en materia de salubridad general de la República se introdujo con la reforma del 12 de noviembre de 1908 a la Constitución de 1857.[18] Por otra parte, la posibilidad de que tanto la federación como los estados legislen en materia educativa data del texto original de la Constitución de 1917;[19] en tanto que la facultad del Congreso de la Unión de "dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa [...] buscando unificar y coordinar la educación en toda la República", procede de la reforma constitucional a los artículos 3o. y 73, publicada el 13 de diciembre de 1934. Por otra parte, la facultad que tanto la federación como los gobiernos de los estados tuvieron para establecer instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores se introdujo con la reforma del 23 de febrero de 1965.

Asimismo, la "concurrencia" en materia de asentamientos humanos se estableció a través de la reforma publicada el 6 de febrero de 1976, que introdujo la fracción XXIX-C en el artículo 73 constitucional. Mientras que la "concurrencia" en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente se estableció a través de la reforma que introdujo una fracción XXIX-G en el artículo 73 constitucional, publicada el 10 de agosto de 1987. Por último, la "concurrencia" en materia de deporte fue introducida por la reforma que creó la fracción XXIX-J del artículo 73 constitucional, publicada el 28 de junio de 1999.

En todos estos casos, la posibilidad de conflicto se veía atenuada por la naturaleza del sistema político. A diferencia de la situación vivida por Otero, el control político y el ejercicio autoritario del poder por parte del general Díaz, así como por los presidentes posrevolucionarios,

[18] Artículo 72, fracción XXI.

[19] Decía el artículo 73 original en su fracción XXVII que el Congreso estaba facultado "para establecer escuelas profesionales... y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República... sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación". Véase Felipe Tena, *op. cit.,* p. 422.

fueron la garantía de que el régimen de empalme y "concurrencia" no derivaría en conflictos mayores que pudieran incluso disolver al Estado nacional.

Las anteriores observaciones nos permiten concluir esta sección planteando la siguiente hipótesis: un Estado federal basado en fórmulas complejas y flexibles solamente puede funcionar bajo ciertas condiciones que tienen que ver con la consolidación misma del Estado nacional. Ahora bien, un Estado puede consolidarse bajo distintas bases. Una de ellas puede ser una base autoritaria que inhiba el conflicto por medio de los mecanismos e instrumentos que caracterizan a ese tipo de regímenes políticos.[20] Pero otra base es la conformada por un régimen en el que existe una normalidad constitucional garantizada por mecanismos de defensa de la Constitución plenamente operantes; en el que existe la sumisión de los actores políticos al orden constitucional, y en el que se ha desarrollado un sistema de justicia constitucional plenamente eficaz para resolver los conflictos de competencia.

Ahora bien, lograr cierto grado de flexibilidad en la estructura y el funcionamiento de los sistemas federales requiere de fórmulas organizativas complejas. Se trata de flexibilidad para adaptarse a los cambios, responder a nuevos retos y generar soluciones a problemas no previstos. La flexibilidad en un sistema federal permite y estimula la cooperación, la acción conjunta y coordinada, y hace posible compartir tramos de políticas públicas, de manera simultánea o sucesiva. Para ponerlo en pocas palabras, la flexibilidad en las fórmulas de distribución de competencias aumenta la eficacia del Estado federal. Sin embargo, lo anterior implica la introducción de fórmulas más complejas de distribución de competencias, lo cual puede abrir un mayor margen para el surgimiento de conflictos. De ahí la importancia de que, de manera paralela, se fortalezcan los mecanismos de defensa de la Constitución como garantía de la operatividad del sistema en su conjunto.

Creemos que esta hipótesis puede ayudar a hacer una lectura adecuada de la evolución que ha tenido el federalismo mexicano en el

[20] Para una discusión acerca de este tipo de mecanismos, véase Juan Linz, "An Authoritarian Regime: Spain", en Erick Allardt y Yrjo Littunen (eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Helsinki, The Westmarck Society, 1964.

pasado, así como de la que puede tener en el futuro. Es por esta razón que el análisis del federalismo mexicano y su evolución en los tiempos por venir no puede verse desligado de la construcción en nuestro país de un verdadero Estado constitucional de derecho. Es decir, de un Estado en el que la Constitución, como norma suprema, sea el eje que articule todo el orden jurídico y que cuente con garantías institucionales para la eficacia de dicha supremacía. En este tenor es que mejor se puede comprender la afirmación de Roscoe Pound: *A federal polity is necessarily a legal polity.*[21]

En cuanto al esquema de distribución de competencias tributarias se puede decir que existe un régimen de "concurrencia". Ahora bien, la adopción de dicho régimen no obedeció a la casualidad, sino a un propósito deliberado. En efecto, al debatir sobre la fórmula de distribución de competencias en materia tributaria, el Constituyente de 1857 tuvo a la vista dos opciones: la primera de ellas consistió en establecer con precisión cuáles impuestos corresponderían a la federación y cuáles a las entidades federativas; la segunda descansó en la idea de no establecer una delimitación de campos impositivos, sino en dejar abierta la posibilidad de que ambos niveles de gobierno pudieran establecer los impuestos que fueran necesarios para cubrir sus respectivos presupuestos de gastos.

Teniendo en cuenta la primera opción, el proyecto de Constitución discutido en 1856 estableció en su artículo 120 la siguiente fórmula: "Los Estados, para formar su hacienda particular, sólo podrán establecer contribuciones directas. La Federación sólo podrá establecer impuestos indirectos". Es decir, se decidió establecer una clasificación de contribuciones que permitiría definir cuáles corresponderían a la federación y cuáles a los estados. Sin embargo, la fórmula no prosperó, dado que los diputados constituyentes Moreno, Prieto y Cerqueda impugnaron el texto, alegando la dificultad y el peligro de la reforma hacendaria inmediata. Por fin, la disposición fue rechazada por 55 votos contra 24 en la sesión del 14 de noviembre de 1856.[22]

[21] Citado por Antonio La Pergola, *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 37.

[22] Ernesto Flores Zavala, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, México, Porrúa, 1963, p. 323.

Quedó entonces consagrada la segunda opción que, según Flores Zavala, siguió el modelo de la Constitución de Estados Unidos, misma que tampoco estableció una delimitación precisa de campos tributarios de la Unión y de los estados. El eje de este diseño se encontró en la fracción VII del artículo 72 de la Constitución de 1857, según la cual el Congreso de la Unión tenía facultad "para aprobar el presupuesto de gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo".[23]

Si en verdad existe un vínculo entre la solución adoptada por la Constitución mexicana de 1857 y la estadounidense, resulta interesante recordar aquí las razones con las que Alexander Hamilton defendió la fórmula adoptada por la Constitución de Estados Unidos en materia de distribución de poderes tributarios, ya que nos pueden dar un indicio sobre el tipo de consideraciones que pudieron haber tenido quienes en México optaron por una fórmula similar, desechando la del artículo 120 del proyecto de Constitución arriba citada. De dichas razones dio cuenta Flores Zavala en su reseña de las opiniones de Hamilton aparecidas en *El Federalista*:

> 1. Cualquier división de las fuentes de ingresos habría significado sacrificar los grandes intereses de la Unión al Poder de los Estados individuales. La Convención pensó que la jurisdicción concurrente era de preferirse a esa subordinación y es evidente que esta solución tiene cuando menos el mérito de hacer conciliable un poder constitucional ilimitado de imposición por parte del Gobierno Federal, con la facultad apropiada e independiente de los Estados para proveer a sus necesidades propias.
> 2. Si la jurisdicción del Gobierno Nacional en lo tocante a ingresos se restringiera a ciertos objetos determinados, esto tendría, naturalmente, como consecuencia que una proporción excesiva de las cargas públicas pesaría sobre esos objetos. Esto acarrearía dos males. Que ciertas ramas de la industria se verían sofocadas y la distribución desigual de los impuestos, tanto entre los varios Estados como entre los ciudadanos del mismo Estado.

[23] La Sección VIII de la Constitución de Estados Unidos establece: "El Congreso estará facultado para imponer y percibir contribuciones, derechos, impuestos y sisas con el fin de pagar las deudas y proveer a la defensa común y el bienestar general de los Estados Unidos".

> 3. Un gobierno debe contener en sí todos los poderes necesarios para la plena realización de los fines que se sometan a su cuidado, y para desempeñar cumplidamente los encargos de que es responsable, con libertad de cualquier restricción que no sea el acatamiento del bien público y los deseos del pueblo.
> 4. Como la obligación de dirigir la defensa nacional y de asegurar la paz pública contra la violencia doméstica o del extranjero implica hacer frente a contingencias y peligros a los que no es posible asignar un límite, el poder respectivo no debe tener otros términos que las exigencias de la nación y los recursos de la comunidad.
> 5. Como los ingresos del erario son la máquina esencial que procura los medios para satisfacer las exigencias nacionales, el poder obtener dichos ingresos con toda amplitud debe ser necesariamente concomitante del de subvenir a las referidas exigencias.
> 6. Como la teoría y la práctica concurren para probar que el poder de recaudar los ingresos es ineficaz cuando se ejerce sobre los Estados en su calidad colectiva, el Gobierno Federal debe forzosamente gozar de facultades ilimitadas para cobrar impuestos con arreglo a los métodos usuales.
> 7. Estoy dispuesto a reconocer en toda su amplitud la justicia del razonamiento que requiere que los Estados individuales posean una autoridad absoluta y no sujeta a restricción ajena para recaudar sus propios ingresos y satisfacer sus necesidades peculiares. Al conceder lo anterior afirmo, que (con la sola excepción de los derechos de exportación e importación) conforme al plan de la Convención, conservarán esa potestad del modo más absoluto e incondicional.[24]

Como se aprecia, en esencia, Hamilton (y con él, presumimos, la mayoría de la Convención Constituyente de Estados Unidos) consideró que era preferible establecer un régimen de "concurrencia" en materia impositiva que no definiera límites a la posibilidad de obtener ingresos tributarios para satisfacer las necesidades de gasto del poder público (sea de la unión o de los estados), que establecer una fórmula que definiera con precisión los impuestos que cada nivel de gobierno podría crear, pero que a la vez limitaría el alcance del poder federal o de los estados de allegarse ingresos por la vía tributaria.

[24] Flores Zavala, *op. cit.*, pp. 321-322.

Es difícil saber si los constituyentes mexicanos de 1856-1857 adoptaron la fórmula de concurrencia por razones similares a las de los convencionales de Estados Unidos. Sin embargo, el hecho real es que los constituyentes mexicanos tuvieron a la vista la otra opción y decidieron desecharla, adoptando en su lugar la fórmula del modelo constitucional de Estados Unidos.

Ahora bien, consagrado constitucionalmente el mencionado régimen constitucional, tocó a Ignacio L. Vallarta articular con mayor precisión la tesis según la cual la Constitución de 1857 no establecía una línea precisa entre los poderes tributarios de la federación y de los estados. En este sentido, el ilustre jurista jalisciense sostuvo que con excepción de los impuestos que la propia Constitución señalaba como exclusivos de la federación (derechos de puerto, impuestos sobre importaciones o exportaciones, emisión de papel sellado) y de la prohibición (tanto para la federación como para los estados) de establecer alcabalas, los estados podían "decretar cuantos crean convenientes sobre todos los valores que existan dentro de su territorio y que constituyan su riqueza, sin excluir los que representan las cosas importadas después de la importación".

Además, Vallarta afirmó que "[l]as facultades del Congreso Federal y de las legislaturas de los Estados en materia de impuestos son concurrentes y no exclusivas, es decir, aquél puede decretar una contribución que recaiga aun sobre el mismo ramo de la riqueza pública ya gravado por el Estado. Fuera de esta última conclusión, sostenida fuertemente por los textos constitucionales que he analizado, ninguna otra doctrina es posible en nuestras instituciones, que no sea subversiva del equilibrio en que deben mantenerse la soberanía nacional y la local".[25]

De esta manera, desde finales del siglo XIX quedó firme en la doctrina mexicana la opinión de que en materia impositiva se daba la concurrencia entre federación y estados. Ahora bien, en opinión de Tena

[25] Si esto no fuera así, argumentaba Vallarta, no tendría sentido que la fracción VII del artículo 72 de la Constitución de 1857 estableciera que el Congreso de la Unión podía establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y que, por otro lado, el Congreso Constituyente hubiera desechado la clasificación de las rentas (al rechazarse el artículo 120 del proyecto de Constitución). Ignacio L. Vallarta, *Cuestiones constitucionales. Votos*, México, Imprenta José Joaquín Terrazas e Hijo, 1894, t. II, pp. 53-54.

Ramírez, el régimen de distribución de competencias en materia tributaria establecido en el texto constitucional y justificado por la tesis Vallarta, abrió la puerta a la "anarquía en materia fiscal" en México, "pues si en Estados Unidos la prudencia legislativa, dirigida por los electores en los comicios, podía servir para no extenuar las fuentes gravadas por ambas jurisdicciones, en México la codicia de la federación y la pobreza de los estados iban a competir en la exacción de los impuestos dobles".[26]

En efecto, el escenario que se desarrolló en México a partir de un régimen de distribución de competencias en materia tributaria que establecía la concurrencia entre federación y estados (salvo los impuestos expresamente reservados a la federación, como los que gravaban importaciones y exportaciones; y los expresamente prohibidos a los estados, como los señalados en la fracción III del artículo 117 constitucional), generalizó la doble y hasta múltiple imposición, provocando serios daños a la actividad económica nacional al incidir de manera acumulada y superpuesta sobre las mismas bases. Bajo este esquema los contribuyentes se veían obligados a pagar múltiples impuestos conforme a una multiplicidad de normas aplicadas por autoridades diversas a través de procedimientos de recaudación distintos.

Fue en virtud de esta situación que en 1925, 1933 y 1947 el gobierno federal convocó a los gobiernos de las entidades federativas a tres convenciones nacionales fiscales con el objetivo primordial de encontrar una solución al problema de la múltiple imposición derivado del régimen constitucional de concurrencia. En materia de relaciones financieras del sistema federal mexicano no rige la cláusula de competencias residuales a favor de los estados. Esto es así, debido a que la Suprema Corte de Justicia ha interpretado el artículo 73, fracción VII, de una forma tal que se entiende que la federación tiene competencia para gravar cualquier base que sea necesaria para cubrir el presupuesto

[26] Tena cita un párrafo de Alexander Hamilton (*El Federalista*, núm. XXXII), quien defendía la concurrencia en materia impositiva al decir que "El importe de la contribución y la conveniencia o inconveniencia de aumentarla por el Estado o por la Unión, serían mutuamente cuestiones de prudencia; pero nada de esto importaría una contradicción directa en la facultad de crear contribuciones". Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 364-365.

de egresos de la federación (el texto de dicho artículo dispone que el Congreso de la Unión está facultado: "Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto").

Por esta interpretación, la federación puede establecer no nada más los impuestos que expresamente le atribuye el artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución, sino todo otro impuesto que sea necesario para cubrir el presupuesto.

Los estados, por su parte, pueden establecer los impuestos que no se atribuyan expresamente a la federación por el artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución general. Sin embargo, debido a la interpretación constitucional citada, se creó un espacio de empalme y confusión entre los impuestos no asignados expresamente a la federación (pero que ésta podía establecer por la interpretación del artículo 73, fracción VII, arriba señalada) y los impuestos que se entendían reservados a los estados en virtud de la cláusula de competencias residuales del artículo 124 constitucional. El resultado fue el "caos fiscal" derivado de la múltiple tributación sobre las mismas bases, que terminó con la creación de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (sncf).

La esencia del sncf consiste en lo siguiente: la federación y los estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los estados ceden a la federación parte de sus poderes tributarios a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales. En la actualidad, todos los estados han signado este tipo de convenios, lo cual ha hecho que los dos impuestos más importantes (el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado) sean establecidos y administrados por la federación (a pesar de que no se señalen de manera expresa en el artículo 73, fracción XXIX, constitucional, que es el artículo que establece la lista de impuestos que le corresponden a la federación). A su vez, esta situación ha hecho que la federación controle alrededor del 80 por ciento de los ingresos fiscales totales generados en el país, lo cual es un indicador del grado de dependencia financiera de los estados y municipios en relación con la federación.

Dichas participaciones se articularon a través de una serie de reglas y fórmulas que integran el sncf, mismo que contempló la conformación de varios tipos de fondos participables. Los más importantes son:

- Fondo General de Participaciones: compuesto por 20 por ciento de la recaudación federal participable. Esta última se define como la cantidad que obtenga la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería.
- Fondo de Fomento Municipal: integrado con una fracción de 1 por ciento de la recaudación federal participable, que corresponde a los municipios del país y distribuido conforme a la fórmula del artículo 2.A, fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal. Los recursos de este fondo no son entregados directamente a los municipios, sino a los gobiernos de los estados, son éstos quienes se encargan de transferirlos a los municipios.

Por otro lado, la Ley de Coordinación Fiscal prevé otro tipo de transferencias de la federación a los estados, que constituyen "aportaciones" de diverso tipo. Estas son definidas por el artículo 25 de dicha ley como "recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, del D.F., y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la ley". Con esas aportaciones se crean los fondos siguientes:

i. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.
ii. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
iii. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
iv. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
v. Fondo de Aportaciones Múltiples.
vi. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
vii. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
viii. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Los criterios para fijar el importe de dichas transferencias dependen del tipo de fondo de que se trate. Por ejemplo, en cuanto a la determinación del monto anual correspondiente al Fondo de aportaciones para la educación básica, se tomará en cuenta el registro de escuelas y de plantilla de personal, así como los recursos presupuestarios que con cargo a dicho fondo se hayan transferido a las entidades federativas del ejercicio anterior; pero no se establece una fórmula para la distribución de dicho fondo entre las entidades federativas, sino que se prevé una reunión de autoridades federales y estatales en materia educativa para analizar las alternativas y propuestas sobre el empleo de los recursos bajo un criterio de equidad.

En el tema de endeudamiento, por prohibición constitucional expresa los estados no pueden contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Sin embargo, tanto los estados como los municipios pueden contraer obligaciones o empréstitos, pero sólo cuando se destinen a inversiones públicas productivas, conforme a las bases que establezcan las propias legislaturas locales en la ley respectiva, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos.

En la práctica, los gobiernos estatales y municipales suelen adquirir empréstitos de la banca comercial o de la banca de desarrollo (por ejemplo, como Banobras). Además, hay evidencia que prueba que en muchas ocasiones la deuda se contrae no para financiar "inversiones públicas productivas", sino para compensar la falta de ingresos. El abuso que ha habido en los últimos años en el manejo de la deuda pública subnacional de muchas entidades federativas llevó a la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 2015, por el cual se establecieron límites que antes no existían y se crearon mecanismos de fiscalización sobre la contratación y el manejo de ese tipo de deuda.

Finalmente, cabe mencionar que el principio de solidaridad fiscal entre los estados se da a través del SNCF y con la intermediación de las autoridades hacendarias federales. Dicho principio se manifiesta a

través de los criterios compensatorios que se encuentran en las distintas fórmulas que deben aplicarse para definir la manera en que se han de distribuir los fondos federales participables o transferibles a las entidades federativas y que toman en cuenta factores como los niveles de pobreza, marginalidad e índices de mortalidad de las distintas entidades federativas.

•

Capítulo II

Relaciones de colaboración y órganos de la administración pública

Las relaciones de colaboración en el sistema federal mexicano pueden adoptar cuatro mecanismos básicos: 1) coordinación en el ejercicio de facultades exclusivas, 2) coordinación como título competencial formal o procedimental, 3) coordinación como régimen de cooperación y 4) integración de órganos en sistemas nacionales. En los párrafos que siguen examinaremos cada uno de estos mecanismos en su significado y sus implicaciones desde el punto de vista de la integración de órganos específicos de la administración pública.

Coordinación en el ejercicio de facultades exclusivas

En nuestro sistema constitucional existe una acepción de "coordinación" que alude a un principio de organización tendiente a generar un resultado coherente en la actuación de las distintas instancias del Estado federal, que se hace efectivo mediante el ejercicio de competencias propias (normativas y ejecutivas).

Bajo esta significación de la "coordinación", los niveles de gobierno actúan en una posición de igualdad jurídica, ya que ninguno tiene

capacidad de dirección ni formal ni material en el ámbito de competencias de los otros niveles. Es decir, bajo esta forma de entender la coordinación, las partes deciden ejercer de común acuerdo ciertas competencias que la Constitución prevé que se ejerzan separada e independientemente, sin que ninguna de ellas tenga la facultad de imponer su criterio a las demás y condicionar así el ejercicio de las competencias de las demás partes. Asimismo, esta modalidad permite a las partes "recuperar" para sí en todo momento las competencias comprometidas en un régimen de coordinación y pasar a ejercerlas de forma separada e independiente.[1] Por esta razón, los procedimientos y órganos de coordinación bajo la modalidad aquí referida tienen un carácter deliberante o consultivo, y sus actos y resoluciones no disponen de efectos vinculantes.

Desde el punto de vista orgánico y a nivel ya no constitucional sino legislativo, la federación ha creado órganos de coordinación para el ejercicio de sus competencias, en cuya composición participan las entidades federativas. La finalidad de esos órganos es dar voz a las entidades, así como permitir la consulta, por lo que sus funciones son deliberativas y consultivas. A continuación presentamos algunos ejemplos.

Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas

Un ejemplo de este tipo de órganos es el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CNANP) previsto en el artículo 56 bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), mismo que dispone lo siguiente:

> Artículo 56 bis. La Secretaría constituirá un Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que estará integrado por representantes de la misma, de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de instituciones académicas y centros de investigación, agrupaciones de productores y empresarios, organizaciones no gubernamentales y de

[1] Enoch Albertí Rovira, "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *Revista española de derecho constitucional*, núm. 14, 1985, pp. 145-146.

> otros organismos de carácter social o privado, así como personas físicas, con reconocido prestigio en la materia.
>
> El Consejo fungirá como órgano de consulta y apoyo de la Secretaría en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política para el establecimiento, manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de su competencia.
>
> Las opiniones y recomendaciones que formule el Consejo, deberán ser considerados por la Secretaría en el ejercicio de las facultades que en materia de áreas naturales protegidas le corresponden conforme a éste y otros ordenamientos jurídicos aplicables.
>
> El Consejo podrá invitar a sus sesiones a representantes de los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, cuando se traten asuntos relacionados con áreas naturales protegidas de competencia federal que se encuentren dentro de su territorio. Asimismo, podrá invitar a representantes de ejidos, comunidades, propietarios, poseedores y en general a cualquier persona cuya participación sea necesaria conforme al asunto que en cada caso se trate.

Como puede apreciarse, en el CNANP —órgano de la administración pública federal que ejerce facultades exclusivas de la federación— se permite la participación de los estados, Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y municipios, a invitación del propio Consejo. Estamos ante una acepción de coordinación entendida como mecanismo de información "de abajo-arriba", que alimenta la toma de decisiones de un órgano federal.

Consejo de Vinculación con las Entidades Federativas del Instituto Nacional de Evaluación Educativa

Un órgano similar puede encontrarse en el Consejo de Vinculación con las Entidades Federativas del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), mismo que tiene entre sus funciones: fungir como órgano de enlace con las entidades federativas con el fin de fortalecer la colaboración y articulación en materia de evaluación educativa; colaborar en la gestión de información que en su caso solicite el INEE a las entidades; proponer las actividades específicas de colaboración y coordinación para los procesos de evaluación de los sistemas educativos

nacional y de las entidades federativas, y contribuir a fomentar una cultura de la evaluación mediante la difusión y uso de resultados de las distintas evaluaciones que se realicen en el sistema.[2]

El Consejo de Vinculación es de carácter consultivo, como se desprende del artículo 39 del estatuto del INEE, el cual dispone que dicho órgano no requerirá votar los asuntos a tratar, ordenando además que en el acta de las sesiones ordinarias o extraordinarias deberán quedar consignados los acuerdos que se generen y se deberán asentar de manera resumida las opiniones expresadas en cada asunto.

Reuniones periódicas de servidores públicos del sector educativo

Otro instrumento de coordinación en la acepción que ahora se revisa, está conformado por reuniones periódicas entre servidores públicos de la federación y de las entidades federativas, para coordinar actuaciones en sus respectivos ámbitos competenciales, intercambiar información o incluso para abrir paso a otros mecanismos de colaboración. Este tipo de reuniones también tienen funciones deliberativas y consultivas, como es el caso del mecanismo previsto en el artículo 17 de la Ley General de Educación, que a la letra dispone:

> Artículo 17. Las autoridades educativas federal y locales, se reunirán periódicamente con el propósito de analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del sistema educativo nacional, formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la función social educativa. Estas reuniones serán presididas por la Secretaría.

Con frecuencia, el ejercicio eficaz del gobierno de cada nivel de gobierno del sistema federal mexicano requiere del apoyo y contribución de

[2] Artículo 33 del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de octubre de 2013. Como lo dispone el artículo 35 del Estatuto Orgánico del INEE, dicho Consejo de Vinculación está integrado por los servidores públicos que para tal efecto designen los titulares de las secretarías de Educación u organismos equivalentes en las entidades federativas (señala el mismo artículo que de preferencia dicho servidor público deberá ser el titular de la instancia de evaluación educativa de la entidad).

los diferentes niveles en la realización de tareas comunes o del intercambio de información u otras ayudas.[3] Los órganos citados son ejemplos de cómo la federación ha creado mecanismos que buscan el auxilio y la asistencia en términos de provisión de información para la mejor toma de decisiones en el ejercicio de sus facultades. En estos casos no se trata de órganos de carácter mixto, sino que cada órgano permanece orgánica y funcionalmente adscrito a la instancia a la que pertenece, si bien se abre la oportunidad de representación y participación de unos órganos dentro de otros.[4]

Coordinación como título competencial formal o procedimental

La coordinación también puede ser entendida como un título competencial formal o procedimental, consistente en una competencia para establecer obligatoriamente un método de actuación de los poderes propios y ajenos, un procedimiento de ensamblaje de las diversas competencias que recaen sobre una materia determinada. Sin embargo, bajo esta acepción, la federación —titular en este caso de la facultad de coordinación— no puede transformar su competencia formal en una competencia material, pues ello significaría una invasión ilegítima —sin título— del ámbito competencial que corresponde a las entidades federativas. Dentro de esta significación de coordinación puede identificarse la facultad del Congreso de la Unión para aprobar leyes que establezcan bases de coordinación en materia de seguridad pública y de protección civil.

En esta modalidad de la coordinación se han creado lo que bien pueden denominarse órganos mixtos de coordinación, es decir, órganos o reuniones institucionalizadas que se convierten en plataformas de encuentro entre federación y entidades federativas, a los cuales se les asigna una función que puede ser deliberativa o consultiva, pero también de discusión y decisión de líneas de actuación comunes en relación

[3] Raúl Marcelo Díaz Ricci, *Relaciones gubernamentales de cooperación*, Buenos Aires, Ediar, 2009, p. 239.

[4] *Ibidem*, p. 338.

con alguna materia. Citemos algunos ejemplos relativos a distintas materias, como seguridad pública y protección civil.

Seguridad pública

El ejemplo más sofisticado del referido tipo de órganos es el que existe en materia de seguridad pública, a través del Consejo Nacional de Seguridad Pública y las conferencias nacionales de procuración de justicia, de secretarios de seguridad pública o sus equivalentes; del sistema penitenciario, de seguridad pública municipal y los consejos locales e instancias regionales.[5]

Como se recordará, actualmente el décimo párrafo del artículo 21 de la Constitución establece que las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, y que el ministerio público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y para conformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual estará sujeto a las bases mínimas que indica el mismo artículo.

Por su parte, la fracción XXIII del artículo 73 constitucional otorga al Congreso de la Unión la facultad para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), los estados y los municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el articulo 21 de esta Constitución.[6]

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 2009,[7] establece cómo se integra el Consejo Nacional y las conferencias

[5] Véase artículo 10 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Todas estas instancias integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

[6] La redacción actual de estos dos artículos data de la reforma del 18 de junio de 2008. Sin embargo, ya antes habían sido modificados para establecer un sistema nacional de seguridad pública y para otorgar facultades al Congreso de la Unión para legislar en esa materia, con la reforma publicada el 31 de diciembre de 1994.

[7] Esta ley abrogó la ley general que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 1995.

nacionales, así como sus facultades. De esta manera, el artículo 12 de dicha ley dispone que el Consejo Nacional de Seguridad Pública está integrado por:

I. El presidente de la República, quien lo presidirá.
II. El secretario de Gobernación.
III. El secretario de la Defensa Nacional.
IV. El secretario de Marina.
V. El secretario de Seguridad Pública.
VI. El procurador general de la República.
VII. Los gobernadores de los estados.
VIII. El jefe de gobierno del Distrito Federal.
IX. El secretario ejecutivo del Sistema.[8]

Entre las facultades del Consejo Nacional se encuentran las siguientes: establecer los instrumentos y las políticas públicas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública; promover la efectiva coordinación de las instancias que integran el sistema y dar seguimiento a las acciones que para tal efecto se establezcan; promover la homologación y desarrollo de los modelos ministerial, policial y pericial en las instituciones de seguridad pública y evaluar sus avances, de conformidad con las leyes respectivas; vigilar que en los criterios para la distribución de recursos de los fondos de aportaciones federales para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), se observen las disposiciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal; resolver la cancelación de la ministración de las aportaciones a las entidades federativas, o en su caso a los municipios, por un periodo u objeto determinado, cuando incumplan lo previsto en la LGSNSP, los acuerdos generales del Consejo o los convenios celebrados previo cumplimiento de la garantía de audiencia; evaluar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas de seguridad pública y otros relacionados, y llevar a cabo

[8] También se establece en este artículo que el presidente del Consejo será suplido en sus ausencias por el secretario de Gobernación. Los demás integrantes del Consejo Nacional deberán asistir personalmente.

la evaluación periódica de los programas de seguridad pública y otros relacionados.

Por otra parte, el artículo 11 de la LGSNSP dispone que las conferencias nacionales deberán establecer los mecanismos de coordinación que permitan la formulación y ejecución de políticas, programas, acciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones, y ordena que el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá realizar las acciones necesarias para asegurar que la coordinación sea efectiva y eficaz e informar de ello al Consejo Nacional. También se establece en este artículo que el secretariado ejecutivo se deberá coordinar con los presidentes de las conferencias nacionales para dar seguimiento a las resoluciones que adopte el Consejo Nacional, en los términos de la propia LGSNSP.

El artículo 23 de la LGSNSP establece que la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ) estará integrada por los titulares de las instituciones de procuración de justicia de la federación, el Distrito Federal (Ciudad de México) y los estados, y será presidida por el procurador general de la República. Sus funciones son, entre otras: formular *políticas generales* de procuración de justicia, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar las acciones en la materia; promover la *coordinación y colaboración* entre las instituciones de procuración de justicia y las instituciones policiales; emitir *bases y reglas para la investigación conjunta* de los delitos, de conformidad con los ordenamientos legales aplicables, así como para la realización de operativos de investigación *conjuntos*; fijar *criterios uniformes* para la regulación de selección, ingreso, formación, permanencia, capacitación, profesionalización, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de agentes del ministerio público y peritos, de conformidad con lo dispuesto en la LGSNSP y demás disposiciones aplicables; promover la *homologación* de los procedimientos de control de confianza de los integrantes de las instituciones de procuración de justicia, de conformidad con las disposiciones aplicables; promover *mecanismos de coordinación* en materia de investigación de delitos con la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y promover la *uniformidad* de criterios jurídicos (artículo 25 de la LGSNSP).

El artículo 27 de la LGSNSP define cómo se integra la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública (CNSSP): serán miembros de ella los titulares de las dependencias encargadas de la seguridad pública de la federación, los estados y el Distrito Federal (Ciudad de México) y será presidida por el secretario de Seguridad Pública federal. Entre sus funciones se encuentran: impulsar la *coordinación* de las actuaciones de las dependencias encargadas de la seguridad pública; promover criterios uniformes para el desarrollo policial en términos de la ley; emitir las bases y reglas generales para la realización de *operativos conjuntos* de carácter preventivo entre las dependencias federales, locales y municipales, encargadas de la seguridad pública e impulsar las acciones necesarias para que los integrantes del sistema establezcan un servicio para la localización de personas y bienes (artículo 29 de la LGSNSP).

Como puede apreciarse, con tan solo seguir las palabras resaltadas en los párrafos anteriores, la coordinación en materia de seguridad pública busca generar uniformidad, homologación y trabajo conjunto de todas las instituciones que integran el sistema respectivo.

Protección civil

En materia de protección civil también existen "órganos mixtos de coordinación", similares a los de seguridad pública. Central en este esquema es el Consejo Nacional de Protección Civil (CNPC),[9] mismo que se integra por el presidente de la República, quien lo preside, y por los titulares de las secretarías de Estado, los gobernadores de los estados, el jefe de gobierno del Distrito Federal (Ciudad de México), quienes podrán ser suplidos por servidores públicos que ostenten cargos con nivel inmediato inferior, y la mesa directiva de la Comisión de Protección Civil de la Cámara de Senadores y la de Diputados. En el caso del presidente de la República, lo suplirá el secretario de Gobernación, quien a su vez será suplido por el coordinador nacional de Protección Civil (artículo 27 de la Ley General de Protección Civil [LGPC]).

[9] Definido por el artículo 26 de la ley como "órgano gubernamental consultivo en materia de protección civil", cuyo secretario ejecutivo es el secretario de Gobernación (artículo 28 de la Ley General de Protección Civil).

Entre las atribuciones del Consejo Nacional de Protección Civil se encuentran las siguientes: proponer la aprobación del Programa Nacional de Protección Civil y vigilar el cumplimiento de sus objetivos y metas; fungir como órgano de consulta y de coordinación de acciones del gobierno federal y de las entidades federativas para convocar, concertar, inducir e integrar las actividades de los diversos participantes e interesados en la materia, con el fin de garantizar la consecución del objetivo del Sistema Nacional, y convocar, coordinar y armonizar, con pleno respeto a sus respectivas soberanías, la participación de las entidades federativas y por conducto de éstas, de los municipios, las delegaciones y de los diversos grupos sociales locales organizados, en la definición y ejecución de las acciones que se convenga realizar en materia de protección civil (artículo 26 de la LGPC).

El régimen constitucional y legal de estos "órganos mixtos de coordinación" otorga a la federación un título competencial suficiente y preeminente, con base en el cual se puede imponer a las entidades federativas una determinada forma de ejercicio de las facultades que les son propias en los temas de seguridad pública y de protección civil. En este caso, la coordinación implica un cierto matiz de control, un cierto grado de jerarquía entre el ente coordinador y los entes coordinados, con el objeto de generar resultados unificadores. Este esquema implica un límite no a la titularidad de las competencias, sino al ejercicio de las mismas, convirtiéndose así en un ligero freno a la descentralización.[10]

Coordinacion como régimen de cooperación

En algunos casos, la coordinación puede entenderse como el coejercicio de las competencias que corresponden a los poderes federales, estatales y municipales. Esto es, en esta tercera acepción de la coordinación, se hace referencia a la posibilidad de un ejercicio mancomunado, de modo que una determinada actuación pública sólo puede

[10] Raúl Marcelo Díaz Ricci, *op. cit.*, pp. 256-259. Cabe señalar que los órganos mixtos de coordinación como los que aquí hemos examinado en las materias de seguridad pública y protección civil, se integran en sistemas nacionales como fórmulas de articulación institucional que examinaremos más adelante.

ser realizada de forma conjunta. En otras palabras, la cooperación implica que hay actuaciones públicas que requieren de la acción conjunta para poder ser realizadas. O sea, a través de un órgano mixto de cooperación, dos o más instancias coejercen mancomunadamente las competencias que les corresponden. En este mecanismo, una actuación pública sólo puede ser realizada de manera conjunta e interdependiente en un único proceso de decisión. Examinemos como ejemplos de este tipo de órgano las comisiones de conurbación y los consejos de planeación del desarrollo.

Comisiones de conurbación

Bajo esta acepción de la coordinación se puede encontrar el esquema de las conurbaciones que responden a la idea de una regulación "conjunta y coordinada". El régimen constitucional actual de las conurbaciones se encuentra establecido en el artículo 115-VI de la norma fundamental, cuya redacción data de la reforma de 1983.[11]

A su vez, la conceptualización del tema de conurbaciones que se encuentra en la Constitución se basó en el esquema de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) expedida en 1976.[12] Conceptualización que con variante ligera se plasmó también en el artículo 122, Base Quinta, inciso G, en lo que se refería al Distrito Federal (antes de la reforma del 29 de enero de 2016). El órgano previsto en la LGAH para la planeación y regulación de las zonas conurbadas es el de las "comisiones de conurbación" (artículo 22). Para el caso de la zona metropolitana de la Ciudad de México, el artículo 122, Base Quinta, inciso G, les denomina "comisiones metropolitanas". Ambos tipos de comisión pueden considerarse como "órganos mixtos de cooperación".

[11] El artículo 115-VI de la Constitución dispone: "Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia". Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983.

[12] Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1976.

En el caso de la zona metropolitana de la Ciudad de México, desde mediados de la década de los noventa del siglo XX, los gobiernos del Estado de México, Distrito Federal y el propio gobierno federal comenzaron a crear una serie de "comisiones metropolitanas" para la planeación y ejecución conjunta y coordinada de políticas públicas en diversas materias. Actualmente, dichas comisiones son las siguientes:

- Comisión Metropolitana de Agua y Drenaje (creada el 27 de junio de 1994).
- Comisión Metropolitana de Transporte y Tránsito (creada el 27 de junio de 1994).
- Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Justicia (creada el 27 de junio de 1994).
- Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (creada el 23 de junio de 1995).
- Comisión Metropolitana de Medio Ambiente (creada el 13 de septiembre de 1996).
- Comisión Metropolitana de Protección Civil (creada el 6 de marzo de 2000).

Cada una de estas comisiones ha sido creada por un convenio suscrito por los gobiernos del Estado de México, Distrito Federal (Ciudad de México) y gobierno federal. En general, dichos convenios contienen reglas sobre:

a. La estructura de la comisión: la comisión está integrada por servidores públicos de alto nivel de los tres gobiernos, que son responsables de atender el área de políticas públicas correspondiente. No hay de manera necesaria una representación paritaria en la comisión, pero las decisiones se toman por consenso.
b. Cada comisión tiene que aprobar su propio reglamento interno.
c. La presidencia de la comisión se alterna entre servidores públicos del Estado de México y Distrito Federal.
d. Cada comisión es apoyada por un consejo asesor formado por especialistas y académicos con conocimiento experto en la materia

correspondiente, mismos que son invitados a pertenecer al Consejo por la propia comisión.

e. Cada comisión tiene una secretaría técnica, la cual se encarga de llevar el registro de las decisiones de la comisión y de hacer el seguimiento de la implementación de dichas decisiones.
f. En los convenios para la integración de estas comisiones, las partes se comprometen a contribuir con distintos tipos de recursos para apoyar su trabajo.

Además de estas comisiones, el 23 de marzo de 1998, los gobiernos del Estado de México y el Distrito Federal firmaron un convenio para conformar la llamada Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (cecm), cuyo objetivo es ser la máxima instancia de coordinación entre ambos gobiernos. Esta comisión es responsable de coordinar, evaluar y monitorear planes, programas, proyectos y acciones que se han acordado de manera conjunta en el seno de las comisiones metropolitanas mencionadas en párrafos anteriores y también es responsable de definir una "agenda metropolitana" y de "jerarquizar los asuntos prioritarios de ésta".

Cabe señalar que la cecm tiene una presidencia compartida por el gobernador del Estado de México y el jefe de gobierno del Distrito Federal; está integrada por siete servidores públicos de alto nivel del Estado de México y ocho del Distrito Federal, y sus decisiones se toman por consenso. Asimismo es apoyada por un consejo ttécnico, cuyos miembros son designados por el gobernador del Estado de México y el jefe de gobierno del Distrito Federal, quienes también pueden invitar a especialistas para que formen parte del referido consejo. Además, hay una cosecretaría formada por el coordinador general de Asuntos Metropolitanos, quien es un servidor público del Estado de México, y el subsecretario de Coordinación Delegacional y Metropolitana, quien es un servidor público del Distrito Federal.

Esta comisión ha sido creada por convenio entre los respectivos gobiernos —como primera instancia de coordinación bilateral— para fortalecer la colaboración en áreas de interés común; para coordinar, evaluar y dar seguimiento a planes, programas, proyectos y acciones conjuntamente acordados; para fortalecer el trabajo de las comisiones

metropolitanas por conducto de sus representantes en ellas, así como de las comisiones que en el futuro se llegaran a crear con la participación que corresponda a la federación cuando se trate de facultades concurrentes y el cumplimiento estricto de las disposiciones legales y constitucionales.[13] Sin embargo, cabe aclarar que en este esquema los municipios y las delegaciones del Distrito Federal quedan subordinados a los convenios que suscriban los gobiernos de ambas entidades.

Los Consejos de Planeación del Desarrollo

Otro ejemplo de órganos mixtos de cooperación puede encontrarse en los Consejos de Planeación del Desarrollo (Coplades) y su instrumento básico, que son los Convenios Estatales de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano. Como bien ha explicado Roberto Ortega Lomelí, los Coplades tienen su antecedente en los Consejos Mixtos de Economía Regional creados en 1942 por virtud del correspondiente decreto presidencial, cuyo artículo 6o. decía:

> dentro de las asignaciones presupuestarias de cada ejercicio anual, y a través de las distintas dependencias, el gobierno federal cooperará financieramente con los porcentajes que en cada caso se irán señalando para la ejecución de obras que los gobiernos de la Federación y de los estados resuelvan ejecutar. En cada caso se firmarán convenios de cooperación y de ejecución de trabajos, señalándose la aportación que deberán dar la Federación, el Estado y el particular o particulares directamente interesados.[14]

Los Consejos Mixtos de Economía Regional evolucionaron en el llamado Comité Promotor del Desarrollo Económico y Social (Coprodes), creado a inicio de los setenta del siglo XX e integrado con representantes de las secretarías de Hacienda, Agricultura y Ganadería, Industria y Comercio, y Nafinsa, y presidido por el secretario de la Presidencia. A estos comités se invitaría también al representante del gobierno del estado

[13] Véase Cláusula primera del Convenio de creación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, suscrito entre el gobierno del Distrito Federal y el del Estado de México, por conducto de sus respectivos ejecutivos, el 23 de marzo de 1998.

[14] Roberto Ortega Lomelí, *El nuevo federalismo. La descentralización*, México, Porrúa, 1988, p. 286.

respectivo, así como a representantes de los sectores campesino, obrero, bancario, comercial, industrial y profesional de la entidad.

A su vez, en 1976 se crearon los Convenios Únicos de Coordinación, en los cuales se establecía la coordinación de acciones en materia de competencia concurrente y en aquellas de interés común, y se hacía la transferencia de recursos financieros y técnicos de la federación a los gobiernos de los estados, para la ejecución directa de obras y servicios públicos en diversas materias.

Como señala Ortega, dichos convenios inicialmente eran un mecanismo de transferencia de recursos financieros a las administraciones estatales para ejecutar programas y obras con criterio y normas de operación establecidas y supervisadas por dependencias y entidades federales. Sin embargo, paulatinamente fue definiéndose un perfil propio para las inversiones que por su naturaleza no correspondía a los tradicionales esquemas sectoriales del gobierno federal, con características y normas de operación específicos y con mayor corresponsabilidad en la programación y ejecución de las obras.[15]

Finalmente, en 1981 se crearon los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (Coplades), mismos que sustituyeron a los Coprodes. La diferencia entre estos dos órganos es que los últimos tenían carácter federal, mientras que aquéllos quedaron bajo la responsabilidad política y jurídica de los gobiernos de los estados.

En suma, los Coplades y los Convenios Únicos de Coordinación (después denominados Convenios de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano)[16] son órganos e instrumentos para la planeación concertada

[15] *Ibidem*, p. 287.

[16] La base constitucional de este tipo de convenios se encuentra en el artículo 26, apartado A, párrafo segundo de nuestra norma fundamental: "La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales". El artículo 33 de la Ley de Planeación desarrolla esta base constitucional al disponer: "El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades

y conjunta del desarrollo. Con ellos se establecieron sistemas, procedimientos y mecanismos, instancias de diálogo, comunicación y consulta para vincular el trabajo de la federación, los estados y los municipios, con compromisos recíprocos de acción para el desarrollo regional.[17]

Siguiendo a Santolaya Machetti, se puede afirmar que en el caso de los órganos examinados en esta sección, el elemento que caracteriza a la cooperación

> no es el aumento o disminución de las competencias respectivas de sus unidades, es decir, su aspecto *cuantitativo*, sino que más bien la transformación se produce en el aspecto *cualitativo*, en cuanto a la forma de ejercicio de las competencias, en el sentido de que tanto el orden central como el de las unidades de descentralización han de ejercer sus atribuciones no como sujetos aislados, sino como partes integrantes de una única estructura de gobierno, que actúa, en definitiva, sobre los mismos ciudadanos, de forma que "el Gobierno nacional y los de los Estados deben ser vistos no como competidores para lograr el poder, sino como dos niveles de gobierno que, cooperando entre sí o complementándose, pueden satisfacer las constantes demandas sociales".[18]

Integración de organismos en sistemas nacionales

Por último, los esquemas de integración de órganos adscritos a los distintos órdenes de gobierno en un conjunto interconectado y articulado, creados con el fin de evitar contradicciones y reducir disfun-

federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios".

[17] Roberto Ortega Lomelí, *op. cit.,* p. 287 y ss.

[18] Pablo Santolaya Machetti, "En torno al principio de cooperación", *Revista de derecho público*, núm. 21, 1984, p. 89. En este punto, Santolaya cita a la Commission on Intergovernmental Relations (Kestbaun Commission), "Report to the President", junio de 1955, pág. 2, citado por T. J. Graves, "I. G. R. and the executive branch", *The Annals of the Academy of Political and Social Science*, núm. 416, 1974, p. 42.

ciones, así como garantizar coherencia y eficacia en las actuaciones públicas relativas a una materia.[19] Uno de los ejemplos más sofisticados de este tipo de esquema es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Dicho sistema está definido y organizado por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF),[20] cuyo objeto es

> coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.[21]

La forma de integrarse al sistema es a través del convenio que celebra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con las entidades que solicitan adherirse al SNCF. Suscrito el convenio, las entidades federativas tienen derecho a participar en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale la LCF mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.[22]

El artículo 16 de la LCF señala que el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades, por medio de su órgano hacendario participará en el desarrollo, la vigilancia y el perfeccionamiento del SNCF, a través de una serie de órganos, como son:

[19] Véase Raúl Marcelo Díaz Ricci, *Relaciones gubernamentales de cooperación,* Buenos Aires, EDIAR, 2009.
[20] Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 1978.
[21] Artículo 1o. de la Ley de Coordinación Fiscal.
[22] El convenio de adhesión al sistema debe ser autorizado o aprobado por su legislatura local respectiva. También, con autorización de la legislatura local podrán las entidades federativas dar por terminado el convenio (artículo 10 de la LCF).

I. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
II. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
III. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec).
IV. La Junta de Coordinación Fiscal.

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se integra por el secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada entidad federativa, y es presidida conjuntamente por el secretario de Hacienda y Crédito Público y el funcionario de mayor jerarquía presente en la Reunión de la entidad en que ésta se lleve a cabo (artículo 17 de la LCF).

Entre sus facultades encontramos las siguientes (artículo 19 de la LCF): aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y de sus grupos de trabajo, del Indetec y de la Junta de Coordinación Fiscal; establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la federación y las entidades para el sostenimiento de los órganos citados en la fracción anterior; fungir como Asamblea General del Indetec y aprobar sus presupuestos y programas, y proponer al Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los gobiernos de las entidades federativas por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el SNCF.

Por su parte, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se integra conforme a las reglas contenidas en el artículo 20 de la LCF, que básicamente incluye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho representantes de las entidades federativas, elegidos por cada uno de los grupos de entidades que se definen en la fracción II del propio artículo 20. Además, se señala en la fracción VI de este mismo artículo que el presidente de la Conferencia Nacional de Municipios de México será invitado permanente a las reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Entre las facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se encuentran las siguientes (artículo 21 de la LCF): preparar las reuniones nacionales de funcionarios fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse; preparar los proyectos de distribución de apor-

taciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la federación y las entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; fungir como Consejo Directivo del Indetec y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia Comisión Permanente, que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional; vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en la LCF, su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los municipios que de acuerdo con esta ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades; formular los dictámenes técnicos a que se refiere el artículo 11 de la LFC, y las demás que le encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las entidades.

El Indetec es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con las siguientes funciones (artículo 22 de la LCF): realizar estudios relativos al sistema nacional de coordinación fiscal; hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la federación y en cada una de las entidades, así como de las respectivas administraciones; sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la federación y las entidades; desempeñar las funciones de Secretaría Técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; actuar como consultor técnico de las haciendas públicas; promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales; capacitar técnicos y funcionarios fiscales, y desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Finalmente, la Junta de Coordinación Fiscal se integra por los representantes que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público designe y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (artículo 24 de la LCF).

Ahora bien, algunos estados han reproducido en parte el esquema del SNCF, para organizar sistemas estatales de coordinación fiscal. Por ejemplo, la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Aguascalientes (LCFEA) tiene como objetivo

> coordinar el Sistema Fiscal del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes con sus municipios; en base a la Ley de Coordinación Fiscal Federal establecer las participaciones que correspondan a las haciendas públicas municipales de los ingresos federales, así como los incentivos aplicables; distribuir entre ellos dichas participaciones e incentivos y establecer las bases de cálculo de los mismos; incentivar la recaudación de ingresos municipales; fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir la Asamblea Fiscal Estatal y las bases de su organización y funcionamiento (artículo 1o.).

Por otra parte, el artículo 16 establece que el estado, por conducto de la secretaría y los municipios, podrá celebrar convenios de colaboración administrativa con respecto a gravámenes estatales y municipales, así como en materia de ingresos federales coordinados, y dispone que cuando se trate de participaciones o incentivos federales, dichos convenios deberán ser previamente autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.[23]

La LCFEA prevé en su artículo 23 la integración de la Asamblea Fiscal Estatal, con la participación del Ejecutivo del estado por conducto del titular de la Secretaría de Finanzas, que la presidirá, y de los municipios por conducto del titular de su órgano hacendario. Esta Asamblea —establecida como instancia de coordinación de los municipios del estado entre sí y con el gobierno del estado para la adopción de los sistemas relativos a la administración fiscal— está facultada para participar en el desarrollo, la vigilancia y el perfeccionamiento del Sistema de Coordinación Fiscal del Estado.

Las facultades de la Asamblea Fiscal Estatal se enumeran en el artículo 25 de la LCFEA: aprobar y modificar sus estatutos; establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir

[23] Los convenios de colaboración podrán referirse, entre otras, a las siguientes materias: I. Registro de contribuyentes, II. Recaudación, III. Administración y IV. Fiscalización.

el estado y los municipios para el sostenimiento de la propia Asamblea, mismas que se incluirán en los presupuestos de egresos correspondientes; proponer al Ejecutivo del estado por conducto del secretario de Finanzas y al ayuntamiento de los municipios por conducto de los titulares de los órganos hacendarios municipales, las medidas que estimen convenientes para actualizar y mejorar el Sistema de Coordinación Fiscal del Estado; vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley; vigilar la integración de los fondos y su distribución entre los municipios, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley; actuar como consultor técnico de las haciendas públicas municipales y proveer la capacitación de técnicos y funcionarios fiscales tanto del estado como de los municipios, ya sea con recursos propios o externos; proponer soluciones a las controversias entre estado y municipio o entre los municipios entre sí de acuerdo con el procedimiento que al efecto establezcan sus estatutos, siempre y cuando las partes en conflicto así lo soliciten, y las demás que determine la propia Asamblea Fiscal Estatal de conformidad con las leyes aplicables.

El Sistema Nacional de Salud

Otro ejemplo de sistema nacional lo encontramos en el Sistema Nacional de Salud, el cual está organizado en los términos de la Ley General de Salud (LGS). El artículo 5o. de esta ley establece que el Sistema Nacional de Salud está constituido por las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud.

Asimismo, el artículo 7o. de la LGS dispone que la coordinación del Sistema Nacional de Salud estará a cargo de la Secretaría de Salud, a la cual corresponde establecer y conducir la política nacional en materia de salud en los términos de las leyes aplicables y de conformidad con lo dispuesto por el Ejecutivo federal, y coordinar los programas de servicios de salud de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen.

Por otra parte, el artículo 9o. de la LGS dispone que los gobiernos de las entidades federativas

> Coadyuvarán, en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de los acuerdos de coordinación que celebren con la Secretaría de Salud, a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud. Con tal propósito, los gobiernos de las entidades federativas planearán, organizarán y desarrollarán en sus respectivas circunscripciones territoriales, sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el Sistema Nacional de Salud.

Otros sistemas nacionales

Cabe descartar que se han integrado sistemas nacionales en otras materias como en educación, seguridad pública y protección civil. En este sentido, la Ley General de Educación (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 1993) dispone en su artículo 17 que las autoridades educativas federales y locales se reunirán periódicamente con el propósito de analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del sistema educativo nacional, formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la función social educativa.

Por otra parte, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 2009)

> es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la *distribución de competencias y las bases de coordinación* entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia (artículo 1o.).[24]

Se debe mencionar también que el artículo 40 de dicha ley establece que el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará para su funcionamiento y operación con las instancias, los instrumentos, las políticas, las acciones y los servicios previstos en la propia ley, tendientes a cumplir los fines de la seguridad pública y que la coordinación en un marco de respeto a las

[24] Las cursivas son nuestras.

atribuciones entre las instancias de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios serán el eje del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por último, la Ley General de Protección Civil (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2012) define en su artículo 14 al Sistema Nacional de Protección Civil como

> un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, principios, instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones, que establecen corresponsablemente las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos, de las entidades federativas, de los municipios y las delegaciones, a fin de efectuar acciones coordinadas, en materia de protección civil.

El artículo 15 de dicha ley establece que el objetivo general del sistema nacional es proteger a personas, sociedad y su entorno ante la eventualidad de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y la vulnerabilidad en el corto, mediano o largo plazos, provocada por fenómenos naturales o antropogénicos, a través de la gestión integral de riesgos y el fomento de la capacidad de adaptación, auxilio y restablecimiento en la población. Mientras que el artículo 16 de esa ley dispone que el Sistema Nacional de Protección Civil se encuentra integrado por todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, por los sistemas de protección civil de las entidades federativas, sus municipios y las delegaciones; por los grupos voluntarios, vecinales y organizaciones de la sociedad civil, los cuerpos de bomberos, así como por los representantes de los sectores privado y social, los medios de comunicación y los centros de investigación, educación y desarrollo tecnológico.

Además, los integrantes del sistema nacional deberán compartir con la autoridad competente que solicite y justifique su utilidad, la información de carácter técnico, ya sea impresa, electrónica o en tiempo real, relativa a los sistemas y/o redes de alerta, detección, monitoreo, pronóstico y medición de riesgos.

Como se puede ver, los sistemas nacionales se erigen en instancias de integración de la diversidad de partes en un conjunto articulado, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la eficacia de la acción pública. Aquí, en parte, se emplea el lenguaje del Tribunal Constitucional Español que en la sentencia STC 32/1983 se refiere a la coordinación y al concepto de "sistema" en materia de salud en España en los siguientes términos:

> En consecuencia, la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades sanitarias estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario.

Las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 de la Constitución general, en su momento con el nivel municipal de gobierno, en realidad sentaron las bases para dar una nueva configuración al esquema de relaciones intergubernamentales del sistema federal mexicano. Esto es así en razón de que con dichas reformas se abrió la posibilidad de que los diferentes niveles de gobierno puedan suscribir una variedad de convenios para coordinar la acción pública, transferir competencias de un nivel a otro, o bien, colaborar en el ejercicio de alguna competencia.[25]

Los convenios referidos han ido cobrando mayor importancia en la práctica real del federalismo mexicano y han permitido flexibilizar en alguna medida la distribución formal de competencias que, según la formulación del artículo 124 constitucional (competencias residuales a favor de las entidades federativas), es bastante rígida. Sin embargo, a pesar de su relevancia son muy pocos los esfuerzos que desde la doctrina se han realizado para tratar de clasificar y racionalizar de alguna forma este denso aspecto "convencional" del sistema federal mexicano.

[25] A pesar de estas reformas, todavía falta mucho por hacer en este sentido para que el objetivo de fortalecer política, financiera y administrativamente al municipio se convierta en una realidad. Para un análisis prospectivo y propositivo acerca de la problemática municipal puede consultarse *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, México, Senado de la República/IGLOM/Comisión de Desarrollo Municipal, 2007.

En los siguientes párrafos nos proponemos ofrecer una panorámica general de este tipo de convenios, algunos de los cuales han sido empleados como instrumentos para la descentralización de ciertas competencias, así como aludir a algunos conflictos que se han presentado en la práctica en relación con los mismos.

La Constitución mexicana prevé una serie de normas que en conjunto conforman un esquema de relaciones intergubernamentales a través de convenios. A continuación se hará referencia a dichas normas, a los distintos tipos de convenio, así como a diversos ejemplos que ilustran cómo es que se han puesto en operación en la práctica.

Convenios para la planeación y regulación conjunta y coordinada de zonas metropolitanas que incluyen dos o más centros urbanos

De acuerdo con la fracción VI del artículo 115 constitucional, cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.[26]

La ley federal en la materia es la llamada Ley General de Asentamientos Humanos, la cual establece reglas generales sobre planeación y regulación urbana, mismas que deben seguir las legislaturas de las entidades federativas al aprobar sus propias y respectivas leyes sobre desarrollo urbano (el nombre que estas leyes locales recibe en cada estado varía).[27] Asimismo, las reglas municipales sobre desarrollo y planeación urbana deben conformarse con los términos establecidos tanto por la ley federal como por las leyes locales en esa misma materia.[28]

[26] Este texto data de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero 1983.

[27] Por ejemplo, en el estado de Veracruz se le denomina Ley de Desarrollo Regional, Urbano y Vivienda del Estado de Veracruz de la Llave; en Tamaulipas es la Ley para el Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas y en Colima se le denomina Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima.

[28] Nos referimos aquí, por ejemplo, a los reglamentos municipales sobre uso de suelo, imagen urbana, fisonomía urbana, desarrollo urbano o zonificación.

Convenios para la coordinación intermunicipal y para formar asociaciones de municipios

Por la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1999, la fracción III del artículo 115 de la Constitución general dispone que los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos.

Convenios entre un municipio y el estado para permitir que este último se encargue temporalmente de servicios o funciones que son de la competencia exclusiva de los municipios, o bien, para permitir que servicios o funciones que son de la competencia exclusiva de los municipios se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el o los municipios

La fracción III del artículo 115 también establece que cuando sea necesario, a juicio del ayuntamiento respectivo los municipios, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos servicios o funciones públicas municipales, o bien, para permitir que servicios o funciones que son de la competencia exclusiva de los municipios se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y los municipios.[29] En este supuesto, estamos en presencia de una posibilidad de disponer del sistema de competencias ejecutivas (no legislativas) admitida expresamente por la Constitución. Se trata de una transferencia de funciones y/o servicios de carácter potestativo, por la que el estado, directamente o a través del organismo correspondiente, puede ejercer aquéllos de manera temporal.

[29] La posibilidad de celebrar este tipo de convenios fue establecida por la reforma del 3 de febrero de 1983 al artículo 115 constitucional. Sin embargo, con la reforma del 17 de marzo de 1987, la disposición correspondiente pasó a la fracción VII del artículo 116 constitucional.

Convenios entre municipio y estado para permitir a este último administrar impuestos que en principio son de la competencia del nivel municipal de gobierno

La fracción IV, inciso A) del artículo 115 de la Constitución mexicana establece que los municipios pueden celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones que el propio artículo 115 identifica como de la competencia de los municipios.[30]

En el sistema federal mexicano es relativamente común encontrar los llamados convenios de colaboración administrativa, suscritos por el gobierno de un estado y el gobierno de un municipio, por medio del cual este último transfiere al primero el poder de cobrar el impuesto predial (que en principio corresponde cobrar al municipio). Este es el caso, por ejemplo, del convenio firmado en 2006 por el gobierno de Yucatán y el gobierno del municipio de Tunkás. Las cláusulas de dicho convenio establecen, entre otras cosas, que el gobierno del estado estará a cargo del cobro del impuesto predial que corresponde al municipio; que el gobierno del estado tiene derecho a 7.5 por ciento de lo que se colecte de dicha contribución; que el gobierno del estado deberá transferir al gobierno municipal las cantidades que cobre del impuesto predial (descontando 7.5 por ciento que le corresponde). Asimismo, las partes tienen la facultad de dar por terminado el convenio en cualquier tiempo, pero en dicho caso deben dar noticia a la otra parte de su intención con un mes de anticipación.

Acuerdos entre un municipio y el gobierno federal para permitir al primero hacerse responsable de la administración de zonas federales

El artículo 115, fracción IV, inciso I) de la Constitución general dispone que los municipios pueden celebrar convenios con la federación para la administración y custodia de las zonas federales.[31]

[30] Esta disposición data de la reforma al artículo 115 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983. Las contribuciones a las que se refiere el artículo 115-IV, A) como de competencia de los municipios son las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

[31] La disposición es producto de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1999.

El lenguaje empleado por la disposición arriba referida haría pensar que en la práctica se pueden encontrar convenios entre los municipios y la federación; sin embargo, lo que sucede en la práctica es que dichos convenios los firma el gobierno federal (a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), el gobierno del estado respectivo y el gobierno municipal, por medio del cual el estado "a través del municipio" estará a cargo de funciones operativas de administración de impuestos federales relacionados con las concesiones, autorizaciones o prórroga de las concesiones para el uso de zonas federales (por ejemplo, playas, que están bajo la jurisdicción federal) o por el uso de bienes inmuebles localizados en zonas federales. Además, este tipo de convenios típicamente establece que el estado "a través del municipio", ejercerá funciones operativas para la determinación y cobro de impuestos federales relacionados con la zona federal costera, en términos de la legislación aplicable y también de acuerdo con lo que establezca el Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal firmado por el gobierno federal y el estado respectivo.

Convenios entre el gobierno federal y los estados, por medio de los cuales se hacen responsables del ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras públicas y servicios públicos que son de competencia federal

De acuerdo con el artículo 116, fracción VII de la Constitución general, la federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.[32]

En la práctica es relativamente común encontrar los llamados convenios específicos para la asunción de funciones de inspección y vigilancia forestal, signados por el gobierno federal (a través de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales) y el gobierno de un estado, por el cual el gobierno federal permite que el gobierno del estado asuma funciones que en principio le corresponden al primero.

[32] Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 1987.

Convenios entre estados y municipios, por medio de los cuales los segundos se hacen responsables de servicios y funciones públicos que el gobierno federal ha transferido a los estados, en términos del artículo 116-VII párrafo primero

El párrafo segundo del artículo 116, fracción VII de la Constitución General, permite que las entidades federativas suscriban convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la realización de funciones que la federación haya transferido a los estados, en términos del primer párrafo de la fracción VII del propio artículo 116 constitucional.[33]

La relevancia de los convenios como instrumentos de flexibilización del esquema de distribución de competencias del federalismo mexicano ha ido en aumento en las últimas dos décadas. En algunas entidades federativas, como por ejemplo el Estado de México, por la vía de convenios se han descentralizado a un buen número de municipios servicios y tareas como las siguientes: administración del impuesto predial, el servicio de tránsito, el otorgamiento de la licencia de uso de suelo, el establecimiento y consolidación de los organismos públicos descentralizados para la administración de los servicios de agua potable y alcantarillado, la emisión de dictámenes de impacto vial, la administración de parques naturales y el registro y control de aguas residuales.[34]

No obstante, estos procesos de descentralización por la vía de convenios no han dejado de producir problemas de diverso tipo, como los que, por poner un ejemplo, documenta Pineda Pablos en un estudio sobre la transferencia del servicio de agua potable y alcantarillado en el estado de Sonora. En su análisis, el autor mencionado divide la transferencia de los servicios referidos del gobierno federal a los gobiernos locales (en el caso específico al estado de Sonora) en tres etapas: a) la transferencia del gobierno federal al gobierno estatal en 1980; b) el primer intento de transferencia del estado a los municipios en 1984, y

[33] Esta disposición data de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 1987.

[34] Ramón Cuevas Martínez, "Aspectos conceptuales y avances de la descentralización de facultades de las entidades federativas hacia sus municipios. La experiencia del Estado de México", *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, núm. 60, agosto de 1998, p. 38.

c) el segundo intento de municipalización del servicio de agua potable y alcantarillado en 1992-1994.

Dentro de este esquema, Pineda Pablos documenta que el 28 de noviembre de 1980 la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) firmó un convenio con el gobierno del estado de Sonora para transferirle los 189 sistemas de agua potable y alcantarillado que dependían de la federación en el estado y que estaban a cargo de las juntas federales de agua potable. La transferencia incluyó todos los bienes que integraban el patrimonio de los sistemas, así como los trabajadores con que contaban respetando sus derechos y el tipo de relación laboral que habían suscrito con sus anteriores empleadores.[35]

En la etapa de 1984, señala Pineda Pablos, ya sea por falta de incentivos estatales o por falta de capacidad técnica de los gobiernos municipales, no hubo una descentralización real y el gobierno del estado usó el recurso de la concurrencia para soslayar la política federal de fortalecimiento municipal.[36]

Asimismo, el mismo autor agrega que la descentralización del agua potable hecha por el gobierno federal en 1980 perseguía fundamentalmente descongestionar el centro y deshacerse de una carga que estaba resultando muy pesada en un país cada vez más urbanizado y demandante. Por lo anterior, en la descentralización ocurrida en 1984, el gobierno del estado quedó atrapado entre los objetivos de la política federal y la incapacidad de los ayuntamientos, ante lo cual optó por retener de facto el servicio, cuyo manejo le redituaba imagen y control político. De esta manera, Pineda Pablos refiere que en la descentralización de 1992-1994, el gobierno del estado se deshizo de un servicio que le resultaba costoso y que no podía atender cabalmente, además que en ninguno de los casos de descentralización analizados prevalecieron los intereses e incentivos de los ayuntamientos o de los usuarios.[37]

[35] Nicolás Pineda Pablos, "La municipalización de los sistemas de agua potable y alcantarillado", *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, núm. 60, agosto de 1998, pp. 88-89.

[36] *Ibidem*, p. 91.

[37] "El éxito y resultado de la descentralización están en relación directa con el tipo de relaciones intergubernamentales. De este modo, en el sistema inclusivo de relaciones

Por último, Pineda Pablos concluye que lo transferido a los municipios no fueron simples "nuevas responsabilidades", sino "problemas candentes" que los niveles superiores de gobierno desechaban. En realidad, los sistemas de agua que recibieron se encontraban en situaciones financieras deficitarias, con infraestructuras que no habían tenido mantenimiento adecuado durante mucho tiempo y con un padrón de usuarios que no estaba acostumbrado a pagar su consumo con base en un medidor, pero que exigía el servicio como un derecho. Por lo anterior, el autor recomienda que pensando en el futuro sería conveniente que con el fin de que los ayuntamientos participen con menos desventaja, los municipios se organizaran, analizaran y negociaran de manera conjunta las políticas de descentralización y municipalización de responsabilidades y no de manera aislada e individual.[38]

A pesar del surgimiento de problemas como los arriba referidos,[39] la descentralización por vía convencional ha incrementado a tal grado su presencia en el sistema federal mexicano, que incluso hay autores que han afirmado que las entidades federativas tienen dos tipos de competencias: las propias, que poseen conforme a la Constitución, y las que les son transferidas por ministerio de un convenio. De esta suerte, el ejercicio de las primeras es libre con respecto al Ejecutivo federal y las segundas están sujetas a lo convenido con la federación. Por otro lado, las primeras competencias son iguales en todos los estados, mientras

intergubernamentales existente en México tienden a prevalecer los objetivos de los niveles superiores de gobierno (federación sobre estado y estado sobre municipio) sobre los objetivos e intereses que pueden tener los ayuntamientos o la ciudadanía". *Ibidem*, p. 93.

38 *Ibid*., pp. 93-94.

39 Un estudio de Barrera Zapata ha identificado también problemas que tienen que ver con la falta de capacidad administrativa y financiera de los municipios para hacerse cargo de tareas que les han sido transferidas. Así, señala este autor que la reforma municipal de 1983 dio a los municipios un papel relevante en la regulación del desarrollo urbano, pero muchos de ellos no han tenido medios para materializarlo: la mayoría de los ayuntamientos no extiende las licencias y autorizaciones de uso de suelo y menos decide su cambio; en varios casos, ni siquiera existen planes de crecimiento o desarrollo urbano que normen los criterios de uso del suelo, y si los hay, están tan rebasados por la realidad que no son útiles para la regulación u ordenamiento que pretenden. Rolando Barrera Zapata, "La dinámica de la descentralización de los municipios en el Estado de México", *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, núm. 60, agosto de 1998, p. 112.

que las segundas pueden no serlo, ya que se trata de instrumentos de uso potestativo, casuístico y gradual.[40]

Por otro lado, resulta pertinente recordar que no todos los convenios entre niveles de gobierno del sistema federal mexicano tienen por objeto descentralizar competencias —que implica la transferencia de facultades, programas y recursos, con acuerdos sobre ritmo, modo y tiempos[41]—, sino que un buen número de ellos está destinado a ordenar la coordinación y cooperación entre aquéllos, a efecto de atender problemas que les son comunes.

Ahora bien, no obstante la importancia creciente de los convenios intergubernamentales, la doctrina nacional ha dado poca cuenta de los convenios como instrumentos característicos del sistema federal mexicano. Bien valdría la pena impulsar estudios en este tema que podrían dar un soporte doctrinal a una práctica que se ha venido consolidando en las décadas recientes.

A manera de conclusión, podemos afirmar que en las últimas décadas el sistema federal mexicano ha evolucionado en el sentido de fortalecer sus mecanismos de integración más que los de descentralización. La trayectoria de la reforma administrativa vinculada a nuestro sistema federal ha seguido esa tendencia. Como hemos podido constatar, se han creado distintos tipos de órganos y mecanismos para articular órganos, cuya finalidad es asegurar diferentes niveles y grados de armonía, uni-

[40] Apolinar Mena Vargas, "El proceso de descentralización en México. Aproximaciones teóricas y experiencias en el Estado de México", *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, núm. 60, agosto de 1998, pp. 47-48.

[41] "Cuando se habla de transferencia de poderes se reconoce: primero, la existencia de un esquema de distribución de competencias fijado en el marco de la Constitución General, en el que se señala el ámbito de facultades y obligaciones de cada orden de gobierno. Segundo, la necesidad de 'equilibrar' las competencias entre ámbitos de gobierno, a efecto de lograr los valores políticos de democracia, participación, corresponsabilidad e identidad regional y los administrativos de eficacia, efectividad, racionalidad y congruencia, en el cumplimiento de los cometidos del Estado en sentido estricto (gobierno). Así, la transferencia implicará, por un lado, el otorgamiento de capacidades de decisión para establecer objetivos, prioridades y modos de gestión útiles y propios para cumplir con los primeros; es decir, ceder medios y respetar el establecimiento de fines, derivados del ejercicio de las competencias constitucionales, en la medida en que se traducen en planes y programas, para atender demandas y necesidades sociales. Por último, la descentralización supone la existencia de gobiernos municipales libres." Véase R. Barrera Zapata, *op. cit.*, pp. 107-108

formidad, homologación y coherencia en la elaboración y ejecución de políticas públicas en diversas materias.

De esta manera, se han creado mecanismos que buscan el auxilio y la asistencia en términos de provisión de información para la mejor toma de decisiones en el ejercicio de sus facultades. En estos casos no se trata de un órgano de carácter mixto, sino que cada órgano permanece orgánica y funcionalmente adscrito a la instancia a la que pertenece, que es la que concede el derecho de representación e intervención.

Asimismo, se han creado órganos mixtos de coordinación, los cuales son instancias o reuniones institucionalizadas que se convierten en plataformas de encuentro entre federación y entidades federativas, a los que se les asigna una función que puede ser deliberativa o consultiva, pero también de discusión y decisión de líneas de actuación comunes en relación con alguna materia. Con respecto a este tipo de órganos, se otorga a la federación un título competencial suficiente y preeminente, con base en el que se puede imponer a las entidades federativas una determinada forma de ejercicio de las facultades que les son propias. Como ya dijimos, en este caso, la coordinación implica un cierto matiz de control, un cierto grado de jerarquía entre un ente coordinador y los entes coordinados, con el objeto de generar resultados unificadores.

Por otro lado, se han creado órganos mixtos de cooperación, compuestos por instancias de los distintos órdenes de gobierno del sistema federal, que ejercen sus atribuciones no como sujetos aislados, sino como partes integrantes de una única estructura de gobierno que actúa sobre los mismos ciudadanos. Además, se han diseñado sistemas nacionales, mismos que se erigen en instancias de integración de la diversidad de partes en un conjunto articulado, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la eficacia de la acción pública.

Por último, la Constitución de 1917, las leyes federales y estatales permiten la suscripción de gran variedad de convenios, entre los distintos niveles de gobierno del sistema federal mexicano. Los convenios pueden tener distintos objetos que van desde la transferencia de competencias, hasta la coordinación y cooperación entre las partes, a efecto de atender problemas que les son comunes. A no dudar, dichos

instrumentos han sido útiles para lograr un desempeño armónico de las facultades que a cada nivel de gobierno corresponde.

La estructura normativa e institucional que se ha venido creando a través de las reformas constitucionales y legales reseñadas en el presente trabajo ha buscado favorecer que el sistema federal mexicano opere de una manera más cohesionada y que exista una mejor comunicación entre el gobierno federal, estatal y municipal.

•

Capítulo III

El Senado de la República: ¿cámara de representación territorial?

En México existe un Senado que de manera tradicional se ha considerado como cámara de representación de los estados a nivel federal. A pesar de que la retórica política y parte de la doctrina sigue esta concepción tradicional, un sector importante de la doctrina constitucional en nuestros días considera que el carácter esencialmente federalista del Senado se ha desdibujado. Varios factores han contribuido a ello: en primer lugar, el sistema de elección de senadores ya no involucra a las legislaturas locales (como sucedía antaño), así que los senadores son ahora elegidos por sufragio universal y de manera directa. En segundo lugar, 32 senadores se eligen a través del sistema de representación proporcional a partir de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, dichos senadores no tienen una vinculación electoral con algún estado. En tercer lugar, los requisitos para ser senador son exactamente iguales a los de los diputados, salvo el de la edad mínima (25 años al día de la elección en el caso de senadores y 21 años en el de los diputados).

Entre sus facultades no exclusivas, el Senado de la República participa en el procedimiento legislativo ordinario junto con la Cámara de Diputados —si bien no participa en la aprobación del Presupuesto

de Egresos de la Federación, aunque sí lo hace en la aprobación de la Ley de Ingresos—. Asimismo, se requiere del voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado —también de la Cámara Baja— para la reforma constitucional, además del voto de la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas.

Por otra parte, entre sus facultades exclusivas, es decir, no compartidas con la Cámara de Diputados, se encuentran las siguientes:

a. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso. Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.
b. Ratificar los nombramientos que el presidente de la República haga de los secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del secretario responsable del control interno del Ejecutivo federal; del secretario de Relaciones Exteriores; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones Exteriores; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga.
c. Autorizar al Ejecutivo federal para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.
d. Dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria.
e. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las

leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes y, en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso.

f. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso, el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución general de la República y a la del estado. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.
g. Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de la Constitución.
h. Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario.
i. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas.
j. Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que disponga la ley. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, se entenderá aprobada.
k. Nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales), en los términos establecidos por la misma y las disposiciones previstas en la ley.

l. Integrar la lista de candidatos a fiscal general de la República; nombrar a dicho servidor público y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo federal, de conformidad con el artículo 102, apartado A, de la Constitución.

El Senado está integrado por 128 miembros, 64 de ellos son elegidos en cada uno de los 31 estados y en la Ciudad de México (dos por cada estado y dos por la Ciudad de México), a través del sistema de mayoría relativa; 32 son elegidos (uno en cada estado y uno en la Ciudad de México) como senadores de la primera minoría (corresponde el escaño al partido que en el estado correspondiente obtuvo el segundo lugar en la votación). Finalmente, 32 senadores son elegidos por el sistema de representación proporcional, a partir de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Por último, cabe señalar que dentro de la Cámara, los senadores se agrupan no por su procedencia territorial, sino por grupos parlamentarios; es decir, por su identidad político-partidista. Éste es otro elemento que pone en entredicho el carácter territorial del Senado mexicano.

•

Capítulo IV

De Distrito Federal a Ciudad de México

El texto original de la Constitución de 1917 identificó en su artículo 44 al Distrito Federal como parte integrante de la federación y facultó al Congreso de la Unión, en su artículo 73, fracción VI, para legislar en todo lo relativo a la capital de la República y los territorios federales.[1] Hasta 1928 existió en la capital de la República el régimen municipal, mismo que convivía con un gobernador designado por el Ejecutivo federal. Sin embargo, la reforma constitucional del 20 de agosto del mencionado año suprimió el régimen municipal (incluidos, por supuesto, los ayuntamientos), sustituyéndolo por las llamadas delegaciones,[2] mismas que quedaron bajo la batuta del llamado jefe del departamento del Distrito Federal, designado y removido libremente por el presidente de la República. Asimismo, la facultad de aprobar leyes en todo lo relativo al Distrito Federal quedó en manos del Congreso de la Unión.

Ahora bien, la evolución político-constitucional del Distrito Federal como parte integrante de la federación, desde la década de los años

1 Los últimos territorios federales desaparecieron en 1974 para transformarse en los estados de Baja California Sur y Quintana Roo.

2 Al frente de cada delegación había un delegado, no elegido popularmente, sino nombrado y removido libremente por el jefe del departamento del Distrito Federal.

setenta del siglo XX hasta la actualidad, está marcada por la progresiva democratización de la estructura de autoridad y gobierno creada en 1928, referida en las líneas anteriores.

De esta manera, la reforma política de 1977, que a nivel federal se concentró en hacer más plural la Cámara de Diputados, en el caso del Distrito Federal introdujo la facultad de sus habitantes de participar en la revisión de los ordenamientos legales y reglamentos a través del referéndum, así como de proponer leyes mediante la iniciativa popular (artículo 73, fracción VI, base 2a. de la Constitución). Sin embargo, dichos instrumentos no llegaron a tener una verdadera operatividad en la realidad.

Posteriormente, la reforma constitucional de 10 de agosto de 1987 creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con facultades para expedir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno —las facultades propiamente legislativas quedaron en manos del Congreso de la Unión—. También se le otorgó facultades para aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, así como la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en materias relativas al propio Distrito Federal. Esta reforma, si bien se puede calificar de "tímida", tiene el mérito de abrir el camino a las que se sucedieron en 1990, 1993 y 1996, mismas que derivaron en el régimen de gobierno que hasta la reforma constitucional del 29 de enero de 2016 tuvo la capital de la República Mexicana, mismo que puede resumirse a través de las siguientes características:

a. Al frente del gobierno de la ciudad, en calidad de Poder Ejecutivo, estaba el llamado jefe de gobierno del Distrito Federal, quien se elegía (como también ocurre bajo el nuevo esquema) mediante voto directo por parte del electorado de la ciudad.
b. El Poder Legislativo lo ejercía la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que tenía, entre otras, la facultad de expedir las leyes relativas al Distrito Federal, en las materias que expresamente se indicaban en la Base I del artículo 122 de la Constitución.
c. Un Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, cuyos magistrados eran designados por la Asamblea Legislativa a propuesta del jefe de gobierno del Distrito Federal.

d. Se establecía la base constitucional para crear los órganos político-administrativos de cada una de las demarcaciones territoriales en que se dividía el Distrito Federal (las delegaciones) y se disponía que los titulares de dichos órganos deberían ser elegidos en forma universal, libre, secreta y directa.
e. El Congreso de la Unión conservó facultades de expedir leyes relativas al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa. En particular, destacaba la facultad de aprobar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que era el instrumento que regulaba todo lo relativo a los órganos de gobierno y organización de la administración pública del Distrito Federal.
f. El Ejecutivo federal también conservaba algunas facultades en relación con el gobierno del Distrito Federal, entre las cuales destacaban: I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al jefe de gobierno del Distrito Federal; III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el jefe de gobierno del Distrito Federal sometía a la consideración del presidente de la República la propuesta correspondiente en los términos de la ley, y IV. Expedir reglamentos administrativos relativos a las leyes que expidiera el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal.

Ahora bien, la reforma constitucional del 29 de enero de 2016 vino a cambiar todo este esquema normativo, al transformar el Distrito Federal en Ciudad de México, en lo que fue no solamente un cambio de nombre, sino de naturaleza jurídica. En los debates que llevaron a dicha reforma se insistió mucho en que a pesar de ser una entidad federativa, el Distrito Federal no compartía la misma naturaleza que las demás, pues existían marcadas diferencias entre un estado de la República y el Distrito Federal como las siguientes:

1. El Distrito Federal no era autónomo en lo concerniente a su régimen interior (no contaba con una constitución propia).
2. A diferencia de los estados, no contaba con gobernador, sino con un jefe de gobierno del Distrito Federal, ni con ayuntamientos, sino delegaciones.
3. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no intervenía en el procedimiento de reformas a la Constitución general. No era Congreso local.
4. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no intervenía en la formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes.
5. El artículo 124 constitucional señalaba que las facultades que no están expresamente conferidas a la federación se entienden reservadas a los estados, mientras que el artículo 122 constitucional señalaba que todo aquello que no estuviese expresamente conferido al Distrito Federal se entendía como reservado a la federación. La ausencia de autonomía del Distrito Federal lo convertía en una entidad *sui géneris*, en un cuasiestado o un semiestado por no disponer de una constitución propia.

Razones como éstas llevaron a la llamada reforma política de la Ciudad de México, misma que consistió básicamente en los siguientes puntos.

Se reformó el texto del artículo 40 de la Constitución general para señalar que la República se compone de entidades federativas, las que comprenden a los 31 estados y a la Ciudad de México, las cuales son libres y soberanas en todo lo concerniente a sus regímenes interiores, pero unidas en una Federación. Así como el texto del artículo 43 constitucional para señalar que la Ciudad de México es parte integrante de la federación y el artículo 44 para establecer que es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 122 de la Carta Magna se estableció que la Ciudad de México cuenta con autonomía constitucional en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. Se creó un apartado A en la citada disposición constitucional, con objeto de establecer que el gobierno de la Ciudad de México está a cargo de los poderes locales, en los términos de la Constitución Política de la

Ciudad de México, la cual deberá ajustarse a las bases que dispone la Constitución general.

De esta suerte, la Constitución Política de la Ciudad de México, con excepción de lo que disponga la Constitución general de la República, será Ley Suprema de la Ciudad, tal como ocurre con las demás entidades federativas. En la base I del apartado A, se dispuso que la forma de gobierno que adoptará la Ciudad de México será republicana, democrática, representativa y laica, al igual que como lo dispone el artículo 40 de la Constitución General de la República. Esta misma base contempla que el poder público de la Ciudad de México se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

En la base II del Apartado A se regula al Poder Legislativo de la Ciudad de México. Al igual que para los estados de la República, se estableció que dicho poder quede depositado en una Legislatura, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México. Sus integrantes deberán cumplir los requisitos que la misma Constitución local establezca y serán electos por sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, por un periodo de tres años. Asimismo, se estableció la posibilidad de reelección de diputados de la Legislatura de la Ciudad de México hasta por cuatro periodos consecutivos y se dispuso también que los diputados que busquen la reelección únicamente puedan ser postulados por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado y que, tratándose de los candidatos independientes, sólo puedan postularse con ese mismo carácter.

El titular del Poder Ejecutivo se regula en la base III del apartado A, en la que se dispone que será denominado jefe de gobierno de la Ciudad de México; tendrá a su cargo la administración pública de dicha entidad federativa, y ejercerá las facultades que le otorgue la Constitución Política local. Asimismo, se dispuso que el jefe de gobierno será electo por votación universal, libre, secreta y directa, durando en su encargo seis años sin poder ser reelecto, y que quien haya ocupado la titularidad del Poder Ejecutivo local, bajo cualquier denominación,

en ningún caso podrá volver a ocupar ese cargo, ni con el carácter de interino, provisional, sustituto o como encargado del despacho. De esta forma, el jefe de gobierno de la Ciudad de México, se asimiló a la figura del gobernador en los estados de la República.

Por otra parte, en la base IV del apartado A, se regula al Poder Judicial de la Ciudad de México. Al respecto, se dispuso que se ejercerá por los tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México, al frente de los cuales estará el llamado Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, tal como el artículo 108 de la Constitución general se refiere a los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales. Además, esa misma base ordena que la independencia de los magistrados y jueces deberá estar garantizada en la Constitución local y, por lo mismo, dispone que los magistrados del Tribunal Superior deberán reunir los mismos requisitos que establecen las fracciones I a V del artículo 95 constitucional, respecto de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; igualmente, se establece como impedimento para ser magistrado haber ocupado los cargos de secretario o equivalente, procurador general de Justicia o integrante del Poder Legislativo de la Ciudad de México durante el año previo al día de la designación. En el mismo tenor, se estableció que los magistrados duren el tiempo que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México, con la posibilidad de ser reelectos, en cuyo caso serán inamovibles y sólo podrán ser separados de sus cargos en los términos que determinen la propia Constitución y las leyes. Adicionalmente, estableció la obligación de que los magistrados perciban una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá ser disminuida. Todo ello, con el fin de garantizar su objetividad, honorabilidad e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

En la base V del apartado A del artículo 122 constitucional se estableció que la administración pública de la Ciudad de México será centralizada y paraestatal. Además, en esta misma base se dispuso que la hacienda de la Ciudad de México sea unitaria, incluyendo los tabuladores de remuneraciones y percepciones de los servidores públicos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución general y en términos de la Constitución y las leyes locales, y que el régimen patrimonial de la administración pública centralizada también

tendrá carácter unitario. Con esta disposición se buscó reflejar las particularidades de la Ciudad de México como entidad federativa, pues no se le da el carácter de estado de la República, ya que existen ciertos aspectos que la distinguen de aquéllos, uno de éstos consiste en el manejo unitario de su hacienda pública y del régimen patrimonial de la administración centralizada. Por lo mismo, se dispuso que la hacienda pública de la Ciudad de México se organice conforme a criterios de unidad presupuestaria y financiera.

Asimismo, en la base V del apartado A del artículo 122 se dispuso que las leyes federales no limitarán la facultad de la Ciudad de México para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y las derivadas de la prestación de servicios públicos a su cargo, ni concederán exenciones en relación con las mismas, como se establece actualmente para los estados y los municipios.

Además, se estableció que corresponde al jefe de gobierno de la Ciudad de México proponer al Poder Legislativo local las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, pues dada la naturaleza de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México —distinta que la de los municipios—, éstas no podrían hacer las propuestas referidas.

En la base VI del apartado A del artículo 122 constitucional, se estableció que la Ley Suprema de la Ciudad de México definirá la división territorial y la organización político-administrativa de la entidad, para lo cual establecerá el número, denominación y límites de sus demarcaciones territoriales. Asimismo, se dispuso que el gobierno de estas últimas quedará conferido a las alcaldías, de conformidad con lo que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México. Además señaló que, con sujeción a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución política local.

Según lo dispone la base VI del apartado A del artículo 122, cada alcaldía se integrará con un alcalde y un concejo, electos por votación universal, libre, secreta y directa, por periodos de tres años. Se dispone también que los integrantes de cada alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a alcalde y después los concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determine la Constitución Política de la Ciudad de México.

Por otra parte, se estableció que en ningún caso el número de concejales podrá ser menor de diez ni mayor de 15 y que los integrantes de los concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y representación proporcional. Además, en congruencia con la reforma en materia político-electoral, se dispuso que la Constitución Política de la Ciudad de México deberá establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de alcalde y concejales hasta por un periodo adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado; tratándose de candidatos independientes, sólo podrán postularse con ese mismo carácter.

En virtud de que la Ciudad de México es sede de los poderes federales, se consideró pertinente establecer las condiciones para que el gobierno de la ciudad garantice en todo tiempo la funcionalidad de la capital de la República como sede de aquéllos. Por esta razón, en el apartado B del artículo 122 de la Constitución general se estableció que los poderes federales exclusivamente tendrán las facultades que la propia Constitución general les otorga, en relación con la Ciudad de México, tales como expedir las leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México en virtud de su carácter de capital de los Estados Unidos Mexicanos y determinar anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación los recursos que se otorgarán a la Ciudad de México por su condición de capital de la República, así como las bases para su ejercicio. Finalmente, en el apartado C del artículo 122 constitucional se estableció que la federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los estados y municipios conurbados en la zona metropolitana establecerán mecanismos de coordinación

administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión.

No hemos sido exhaustivos en la explicación de todos los elementos de la reforma política de la Ciudad de México de 2016. Simplemente queremos dejar anotado que el cambio ha sido importante, al grado de que ahora los capitalinos tendrán lo que nunca han tenido desde un punto de vista normativo: la Constitución Política de la Ciudad de México, para expedir la cual se ha convocado a una Asamblea Constituyente.

•

Capítulo V

El municipio

Como ya lo hacía la Constitución Mexicana de 1857, el Constituyente de 1917 consagró el sistema federal como forma del Estado mexicano, pero adicionalmente constitucionalizó al municipio, estableciendo una serie de bases relativas a este nivel de gobierno en el artículo 115 de la norma fundamental. Sin embargo, las tendencias centralizadoras del sistema federal mexicano desarrolladas durante prácticamente todo el siglo XX hicieron que los niveles estatal y municipal de gobierno no tuvieran en realidad un peso institucional importante. El gobierno federal tendió a concentrar un gran cúmulo de facultades y poderes respecto de las entidades federativas. De manera análoga, los gobiernos de las entidades federativas tendieron a absorber poderes y facultades diversas, en detrimento del nivel municipal, reproduciendo hacia abajo el patrón que sufrían hacia arriba.

No obstante, a partir de mediados de la década de los setenta del siglo XX, comenzaron a darse una serie de reformas que tendieron a introducir una cierta descentralización en el esquema federal mexicano. Así, por ejemplo, con la reforma constitucional del 6 de febrero de 1976 se estableció la concurrencia entre federación, estados y municipios en materia de asentamientos humanos, lo cual permitió que

los gobiernos locales y los ayuntamientos tomaran algunas decisiones importantes en relación con la planeación y desarrollo urbano en sus respectivos ámbitos territoriales. Pero la reforma que marcó un parteaguas en el desarrollo del sistema federal mexicano fue la llamada reforma municipal del 3 de febrero de 1983, la cual modificó de fondo el artículo 115 constitucional, a efecto de dotar al municipio de una base jurídica que permitiera su desarrollo pleno. Con dicha reforma se establecieron garantías, criterios y límites para la supresión y desaparición de ayuntamientos, así como para la revocación de munícipes; se dejó clara la autonomía jurídica de los ayuntamientos; se enumeraron los servicios y funciones públicas que son de la competencia exclusiva de los ayuntamientos, dejando abierta la posibilidad de que el gobierno del estado colabore cuando se considere necesario;[1] se consagró la hacienda municipal al enumerarse las fuentes de ingresos que les corresponden a los municipios;[2] se permitió la coordinación y asociación de municipios; se reguló ampliamente la representación proporcional en los ayuntamientos, y se establecieron reglas sobre las relaciones laborales de los ayuntamientos con sus trabajadores.[3]

Posteriormente —siguiendo la misma línea de fortalecimiento municipal de la reforma de 1983—, en 1999 se dio otra reforma al artículo 115, con la cual se reconoció al municipio como ámbito de gobierno;[4] se hicieron varias precisiones sobre el alcance de la autonomía jurídica y las leyes estatales relativas a cuestiones municipales;[5] se

[1] Agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, pero se estableció que dichos servicios podrían proporcionarse con el concurso del gobierno estatal, en el caso de que ello fuera necesario y así lo establecieran las leyes respectivas.

[2] Se enumeró como las fuentes de ingresos municipales: las contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

[3] Salvador Valencia Carmona, “Constitución, Municipio y Reforma”, en *El municipio en México y en el mundo*, México, UNAM, 2005, p. 529.

[4] Antes de la reforma de 1999, el texto del 115 establecía que los municipios serían “administrados” por un ayuntamiento; con la reforma referida, se estableció que los municipios serán “gobernados” por un ayuntamiento.

[5] La reforma de 1999 añadió el siguiente párrafo a la fracción II del artículo 115 constitucional: “Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia

establecieron reglas más flexibles para la asociación de municipios;[6] se adicionaron otros servicios y funciones públicas que son de competencia exclusiva de los ayuntamientos,[7] y se reformularon las reglas sobre la intervención de los ayuntamientos en el desarrollo urbano, ecología y planeación regional.[8]

Cabe aclarar que, si bien estos dos paquetes de reformas se identificaron en su momento con el nivel municipal de gobierno, en realidad sentaron las bases para dar una nueva configuración al esquema de relaciones intergubernamentales del sistema federal mexicano. Esto es así, en razón de que con dichas reformas se abrió la posibilidad de que los diferentes niveles de gobierno puedan suscribir una variedad de convenios para coordinar la acción pública, transferir competencias de un nivel a otro, o bien, colaborar en el ejercicio de alguna competencia.[9]

Los convenios referidos han ido cobrando mayor importancia en la práctica real del federalismo mexicano y han permitido flexibilizar en

---

general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal". Y después, en cinco incisos, estableció cinco bases que definen el objeto de las leyes que en materia municipal deben expedir las legislaturas de las entidades federativas.

6 La reforma de 1983 simplemente había establecido que los municipios de un mismo estado, previo acuerdo de sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrían coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan. Por su parte, la reforma de 1999 al 115 estableció en este aspecto: "Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien, se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio".

7 Tratamiento y disposición de aguas residuales; recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; equipamiento de calles, parques y jardines; y policía preventiva municipal.

8 S. Valencia Carmona, *op. cit.*, p. 529.

9 Debemos mencionar que a pesar de estas reformas, todavía falta mucho por hacer en este sentido, para que el objetivo de fortalecer política, financiera y administrativamente al municipio se convierta en una realidad. Para un análisis prospectivo y propositivo acerca de la problemática municipal puede consultarse *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, México, Senado de la República/IGLOM/Comisión de Desarrollo Municipal, 2007.

alguna medida la distribución formal de competencias que, según la formulación del artículo 124 constitucional (competencias residuales a favor de las entidades federativas), es bastante rígida. Sin embargo, a pesar de su relevancia son muy pocos los esfuerzos que desde la doctrina se han realizado para tratar de clasificar y racionalizar de alguna forma este denso aspecto "convencional" del sistema federal mexicano.

Al hablar de los municipios de México no podríamos dejar de hacer alusión a una temática que ha ido creciendo en importancia en nuestro país: el fenómeno metropolitano. En efecto, una de las características principales de la evolución urbana en las últimas décadas es la que se refiere a la formación de grandes metrópolis o "ciudades región".

Según datos del Consejo Nacional de Población, para 2010 había en México 59 zonas metropolitanas (tres más que las identificadas en 2005). Además, la población que residía en ellas ascendía a 63.8 millones de personas, lo que representaba 56.8 por ciento de la población nacional. De dichas zonas metropolitanas, 11 sobrepasaban el millón de habitantes (dos más que en 2005).[10] La perspectiva es que para las próximas décadas estos números se incrementarán significativamente en nuestro país.

Esta situación y perspectiva de evolución genera una problemática de gran complejidad que tiene muchas aristas. Una de ellas, deriva del desfase que existe entre la realidad geográfica y espacial de las zonas metropolitanas y las estructuras normativas y de gobierno creadas para ordenarlas. En pocas palabras, este desfase puede explicarse así: las zonas metropolitanas desbordan los límites de los municipios y se da un fenómeno de administración fragmentada entre varios gobiernos locales, en donde además no existen medios de coordinación adecuados y eficaces. Asimismo, la problemática se agrava aún más cuando las metrópolis se extienden sobre municipios de distintas entidades federativas.

Por otra parte, es preciso reconocer que los problemas de gobernabilidad metropolitana se dan sobre todo cuando existen problemas

[10] Conapo, *Delimitación de las zonas metropolitanas en México*, 2010. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion_zonas_metropolitanas_2010_Capitulos_I_a_IV

comunes que no reconocen límites politicoadministrativos, como los siguientes:

a. Explotación de fuentes escasas de agua potable e importación de agua de cuencas externas, distribuida por múltiples organismos locales.
b. Evacuación de aguas negras, con amplio impacto regional y ambiental, que requiere sistemas interconectados.
c. Recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos y peligrosos, así como localización, manejo y gestión de rellenos sanitarios o de otros medios alternativos.
d. Prevención y control de la contaminación ambiental.
e. Diseño, inversión, mantenimiento, regulación y gestión de vialidades continuas, metropolitanas y regionales.
f. Atención normativa e institucional del transporte entre unidades politicoadministrativas distintas; educación, salud y recreación de una población con movilidad itinerante entre los municipios metropolitanos para encontrar empleo, desarrollar actividades informales y obtener servicios.
g. Lucha contra la pobreza o la delincuencia, cuya movilidad territorial no corresponde a los límites de las partes de la metrópoli.
h. Creación de zonas habitacionales con impacto sobre la metrópoli en su conjunto.
i. Impactos en el mercado inmobiliario de una entidad ocasionados por inversiones en otra.
j. Normatividad distinta entre entidades contiguas para trámites administrativos.[11]

Analizando esta lista, puede entenderse las dificultades derivadas de la existencia de muchos órganos municipales, con escasa coordinación, con recursos desiguales, que de manera fragmentada tratan de atender problemas como los arriba mencionados.

La normativa relativa a la coordinación metropolitana contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como

[11] Raúl Vera Aguilar, "Desafíos para gobernar las zonas metropolitanas", *Compromiso metropolitano*, año 1, núm. 1, Gobierno del Estado de México, 2006, p. 41.

en diversas leyes son insuficientes para atender de manera eficaz la problemática metropolitana tal y como se ha descrito.

El régimen constitucional actual de las zonas metropolitanas está basado en la lógica de las conurbaciones (artículo 115-VI constitucional), misma que data de la reforma de 1983 a nuestra norma fundamental.[12] A su vez, la conceptualización del tema de conurbaciones que se encuentra en la Constitución se basó en el esquema de la Ley General de Asentamientos Humanos expedida en 1976.[13]

La fracción VI del artículo 115 constitucional dispone lo siguiente:

> 115-VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Esa misma lógica se plasmaba en el artículo 122, base V, inciso G, en lo que se refería al Distrito Federal, antes de la reforma del 29 de enero de 2016, según se desprendía del texto respectivo:

> G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.
>
> Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

[12] Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983.
[13] Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1976.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;
b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y
c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

Ahora bien, puede afirmarse que el régimen constitucional vigente en esta materia acusa límites importantes e incluso puede decirse que ha sido rebasado por la realidad. Esto es así por diversas razones:

a) Las conurbaciones (con contigüidad geográfica y demográfica) son sólo un tipo de fenómeno metropolitano, pero hay otros.
b) El régimen de conurbación fue concebido como excepción y hoy es más bien la regla.
c) Los acuerdos de las comisiones de conurbación no tienen carácter vinculatorio. Se les ve como órganos consultivos, sin autoridad ni capacidad de conducción real. No hay órganos con capacidad decisoria y ejecutiva en materia de planeación y coordinación metropolitana.
d) No hay agendas metropolitanas consensadas y compartidas. Las decisiones se toman de manera aislada y fragmentada.
e) No hay una verdadera planeación ni ejecución metropolitana.
f) Hay grandes diferencias de normatividad urbana entre municipios y estados relativas al manejo y definición en temas como prestación conjunta y coordinada de servicios públicos en la metrópoli.

Por lo anterior, resulta evidente la necesidad de diseñar un modelo que permita una nueva gobernabilidad metropolitana.

Ya hemos aludido a una serie de comisiones metropolitanas para el manejo de diversos temas en el Valle de México.[14] Por otro lado, se encuentran algunas propuestas de crear nuevas formas de gobierno para zonas metropolitanas, mismas que suscitan la interrogante de si ello implicaría la creación de un cuarto nivel de gobierno en el sistema federal mexicano.

Por ejemplo, está la propuesta del entonces senador Demetrio Sodi de la Tijera,[15] de crear un parlamento metropolitano, con miembros de los ayuntamientos; que tenga también un consejo ejecutivo metropolitano, integrado con los presidentes municipales y que su jefe sea rotativo. Esta propuesta contempla además un procedimiento de declaratoria de zona metropolitana, distinto si se trata de zonas metropolitanas dentro de un solo estado o si son integradas por municipios de diversos estados. A su vez, esto obligaría a revisar la prohibición del artículo 115 constitucional de que haya autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del estado.

Es preciso profundizar en el estudio de éstas y otras iniciativas que ya existen en México, así como dirigir la mirada al derecho comparado para tratar de diseñar el modelo de gobierno metropolitano que mejor convenga a las características del sistema federal mexicano. Como ha señalado el arquitecto Francisco Covarrubias, las zonas metropolitanas deben ser vistas como objetos estratégicos de acción pública.[16] Tener instituciones y normas adecuadas para el gobierno de las zonas metropolitanas significa proporcionar mejor calidad de vida a las personas que viven en ellas y significa también generar una plataforma desde la cual la sociedad y el gobierno puedan impulsar políticas de desarrollo social y crecimiento económico.

Concluyo esta sección con una idea sugerida por el conferencista magistral que abrió los trabajos de la jornada sobre federalismo del V Congreso Nacional de Derecho Constitucional,[17] me refiero al presidente del Forum of Federations, Rupak Chattopadhyay, a quien le

[14] *Vid supra*, sección III del presente trabajo.

[15] Iniciativa del 8 de septiembre de 2005 en el Senado de la República.

[16] Francisco Covarrubias, "Prospectiva del sistema urbano nacional", *El mercado de valores*, año LX, núm. 3, marzo, 2000, pp. 3-21.

[17] Realizado en la UNAM, entre el 7 y el 13 de octubre de 2012.

pedimos que hablara sobre tendencias de evolución de los sistemas federales. En su exposición centró sus reflexiones en el tema de las zonas metropolitanas. Y no es que se haya confundido o no nos haya entendido, sino que en su enfoque acerca de las zonas metropolitanas se concentran todos los temas y los retos del diseño normativo e institucional de los estados federales: distribución de competencias, concurrencia, coordinación, facultades compartidas, órganos de encuentro entre autoridades de distintos niveles, cooperación, mecanismos de resolución de conflictos, planeación, toma de decisiones y financiamientos conjuntos de servicios y funciones públicas.

Considero que concentrar nuestra atención en el tema metropolitano es importante en el México actual, no sólo por el hecho de que en la actualidad la mayor parte de la población de nuestro país vive en zonas metropolitanas; no nada más porque este tipo de zonas haya crecido exponencialmente en las últimas décadas, existiendo en la actualidad 59 a lo largo de la República, y no nada más porque las zonas metropolitanas aportan más de 75 por ciento del producto interno bruto.

Como afirmó Chattopadhyay, actualmente en muchos países las zonas metropolitanas tienen aspectos positivos y negativos. En lo positivo, son fuente de prosperidad, innovación, oportunidades, economías de escala, infraestructura para generar tecnología, conocimiento y para incrementar la productividad. En lo negativo, son espacios en los que se genera y reproduce la pobreza, la degradación ecológica, la inseguridad y la violencia.

Lo anterior lo vinculo con otros temas que han sido objeto de sendos seminarios internacionales que ha realizado la UNAM en los últimos años, en temas de seguridad, drogas y energía. Además porque considero que el diseño de modelos adecuados y funcionales de gobernanza metropolitana puede contribuir a desarrollar políticas eficaces para atender y resolver problemas de inseguridad, drogas y energía, entre muchos otros que aquejan al país.

Por ejemplo, el enfoque metropolitano puede ser la clave para el desarrollo de fuentes de energía no renovables, para el desarrollo de políticas de ahorro de energía y de políticas energéticas que no degraden el medio ambiente y no dañen la calidad de vida de las comunidades; el

enfoque metropolitano puede también ser la clave en el despliegue de las políticas requeridas para combatir la inseguridad, en su lado preventivo y en su aspecto persecutorio y sancionador. Este mismo enfoque puede ser la clave para la recuperación del espacio público, así como para reconstruir el tejido social y con ello contribuir a reducir los niveles de violencia que afectan a tantas partes del país.

El punto de partida es revisar el marco normativo e institucional de gobierno metropolitano en el contexto más general de nuestro sistema federal, marco normativo que, como ya se ha dicho, simplemente no está funcionando.

•

Capítulo VI

El constitucionalismo subnacional

Las constituciones locales de los estados federales han tenido baja visibilidad para la academia y la investigación jurídica en nuestro país. En esta sección nos proponemos abrir un camino en la reflexión sobre este nivel normativo, al que identificamos como subnacional para diferenciarlo del nivel nacional establecido en la Constitución general de la República.

En primer lugar, identificamos el vacío que existe en la doctrina jurídica en relación con el constitucionalismo subnacional. Señalamos las líneas que podrían seguirse en la reflexión sobre este nivel normativo, así como algunas aportaciones que ya existen, producidas por connotados especialistas de México y de otros países. Sin embargo, apuntamos que es necesario hacer esfuerzos de conceptualización más sofisticados y profundos, a efecto de entender a cabalidad cuáles son los alcances y los límites del constitucionalismo subnacional, para atender la problemática del ejercicio y del control del poder en las entidades federativas. En segundo lugar, nos referimos a algunos de los mecanismos de protección que la Constitución general de la República ha establecido en relación con lo que denominamos el "espacio constitucional subnacional" (empleando el concepto de Alan Tarr, como se explicará más

adelante); y finalmente nos proponemos apuntar algunas respuestas a la pregunta acerca de cuál es la función teórica de las constituciones subnacionales.

En la organización de tipo federal conviven dos niveles constitucionales distintos, pero articulados. Por un lado, existe un nivel constitucional general, que define el ámbito dentro del cual se han de mover tanto los órganos federales como los órganos estatales. Por otro lado, existe un nivel constitucional local, subordinado al primero, pero que dentro de los límites definidos por aquél tiene libertad de acción y de expansión.

Diego Valadés ha identificado a estos dos niveles como "constitucionalismo originario" y "constitucionalismo reflejo". Al primero lo define como "la suma de disposiciones normativas que establecen facultades y limitaciones para el Estado federal y para las entidades federativas". Al segundo, lo considera como un orden derivado del marco constitucional general, "que se mueve dentro de los márgenes más anchos o más estrechos que el constitucionalismo originario le permite" y que tiende a "generar modalidades también originales en lo que se refiere a la concepción, organización y funcionamiento del poder".[1] Ahora bien, como ha señalado este autor, la teoría constitucional moderna ha desarrollado conceptos muy elaborados en relación con el primero, pero ha dejado de lado los ejercicios de conceptualización relativos al segundo.[2]

En general, las constituciones locales de los estados federales han tenido baja visibilidad para la academia y la investigación jurídica. Esta afirmación no solamente es válida para el caso de México, sino que incluso puede hablarse de que se trata de una tendencia generalizada.[3]

No obstante, existen algunos investigadores que desde hace años han tratado de llenar ese vacío en la ciencia jurídica. Varios de ellos han realizado esta labor en un grupo de trabajo formado en el seno de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional, que se ha pro-

[1] Diego Valadés, "Los límites del constitucionalismo local", en *Constitución y política*, México, IIJ-UNAM, 1987, pp. 80-81.

[2] *Ibidem*, p. 79

[3] Así lo sugiere Robert Williams, "Teaching and Researching Comparative Subnational Constitutional Law", *Penn State Law Review*, vol. 115, núm. 4, 2011, p. 1109 y ss.

puesto trabajar la perspectiva del constitucionalismo subnacional, con una agenda que comprende al menos tres elementos:

a. Hacer la comparación entre constituciones subnacionales del mismo estado.
b. Hacer la comparación entre constituciones subnacionales de estados distintos.
c. Realizar estudios teóricos y conceptuales comparados que se dediquen a analizar cómo es que se justifica teóricamente el constitucionalismo subnacional en los distintos estados federales y cómo es que se conceptualiza la relación entre constitución nacional y constituciones estatales.

En México, se pueden encontrar estudios que desarrollan la primera línea de trabajo. Podemos mencionar, por ejemplo, los trabajos incluidos en la compilación realizada por Pedro Torres y Daniel Barceló sobre la reforma del estado en las entidades federativas;[4] los trabajos de César Astudillo sobre la justicia constitucional;[5] o bien, la obra coordinada por David Cienfuegos Salgado sobre historia constitucional local.[6]

Por otra parte, la segunda línea de la agenda arriba referida prácticamente no ha sido trabajada en México. De otros países podemos citar los ensayos reunidos en el libro editado por Alan Tarr, Robert Williams y Josef Marko titulado *Federalism, Subnational Constitutions and Minority Rights*[7] (en particular el ensayo de Alan Tarr y Robert Williams: "Subnational Constitutional Space: A View from the States, Provinces, Regions, Länder, and Cantons").

En cuanto a la tercera línea, tampoco es posible encontrar muchos trabajos realizados en México, aunque sí podemos mencionar como

[4] Pedro Torres Estrada y Daniel Barceló Rojas (comps.), *La reforma del Estado: experiencia mexicana y comparada en las entidades federativas,* México, Porrúa, 2008. David Cienfuegos Salgado (coord.), *Historia constitucional de las entidades federativas*, México, Porrúa-UNAM, 2007.

[5] César Astudillo Reyes, "La justicia constitucional local en México. Presupuestos, sistemas y problemas"; y del mismo autor, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas.*

[6] D. Cienfuegos Salgado, *op. cit.*

[7] Estados Unidos, Praeger Publishers, 2004.

un importante esfuerzo en esta línea la obra de Elisur Arteaga y José Francisco Ruiz Massieu sobre el derecho constitucional local.[8] Sin embargo, consideramos que es importante hacer un ejercicio de conceptualización mucho más sofisticado del que hasta ahora se ha intentado, pues ello nos puede ayudar a entender muchos de los fenómenos de los estados federales, así como las distintas posibilidades de desarrollo que tienen las constituciones subnacionales, en temas como el de equilibrio de poderes dentro de ellas y en otros temas más, por ejemplo el de los límites y alcances de los catálogos de derechos humanos en dicho nivel constitucional.

En este sentido, resulta interesante aproximarse a la doctrina de Estados Unidos, pues en ese país hay un grupo de profesores particularmente activos que han venido desde hace años desarrollando conceptos interesantes sobre el constitucionalismo local. En mi opinión, algunas de sus formulaciones pueden ser útiles para empezar a generar un marco de referencia que sirva para entender nuestra propia experiencia.

Por ejemplo, el profesor Donald Lutz ha sostenido que la Constitución Federal de los Estados Unidos es una constitución incompleta, que depende de su operación de las constituciones locales para que la completen y que, por tanto, forman parte de la constitución nacional.[9] En esta misma línea, Alan Tarr ha manejado el concepto de constitución completa/incompleta y de los grados en que la constitución nacional de dicho país puede verse como completa o incompleta.

Con base en los conceptos citados, puede afirmarse que existen estados federales en los cuales la constitución nacional es muy "incompleta", como es el caso de la de Estados Unidos, lo cual abre un espacio constitucional subnacional bastante amplio. Pero hay otros casos en los que la constitución nacional es bastante "completa", lo que deja un espacio relativamente estrecho para el desarrollo del constitucionalismo subnacional.

Dicho lo anterior, bien puede afirmarse que la Constitución mexicana de 1917 es más "completa" en el sentido de que especifica una serie de elementos estructurales y sustantivos de los gobiernos de las

[8] Elisur Arteaga Nava y José Francisco Ruiz Massieu, *Derecho constitucional estatal*, México, Porrúa, 1988.

[9] Donald S. Lutz, "The United States Constitution as an Incomplete Text", *Annals of the Academy of Political and Social Science*, núm. 496, marzo, 1988, pp. 23-32.

entidades federativas que forzosamente deben estar contemplados en las constituciones locales. Por tanto, el espacio constitucional subnacional no es muy extenso.

En efecto, la Constitución general de la República prescribe en varios de sus artículos (particularmente en el 116) cómo deben diseñarse normativamente las instituciones y los procesos políticos de las entidades federativas, por lo que provee una arquitectura constitucional bastante completa del sistema federal en el nivel subnacional.[10] Adicionalmente, esta circunstancia ha llevado a que entre las constituciones locales exista gran homogeneidad.

Resulta interesante examinar cuál ha sido la evolución del artículo 116 de la Constitución general: sus 11 reformas desde 1917 a la fecha se pueden interpretar en el sentido de que se amplía el espacio de la constitución nacional a expensas del espacio constitucional subnacional. En apretada reseña, recordemos que originalmente era el artículo 115 de la Constitución de 1917 la disposición en la que se establecían bases muy generales sobre la organización interna de los poderes de las entidades federativas. Es con la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 17 de marzo de 1987 que todo lo relativo a los municipios se transfiere al artículo 115; en tanto que todo lo relativo al gobierno de las entidades federativas se establece en el artículo 116 con una serie de disposiciones detalladas sobre cómo es que deben organizarse los poderes en los estados de la República.

Las sucesivas reformas que ha experimentado el artículo 116 de la Constitución general han establecido normas sobre:

a. El fortalecimiento de los poderes judiciales locales (garantías judiciales).
b. La organización de los procesos electorales locales (de hecho, éste es un tema reiterado de las reformas al 116).
c. La creación de órganos de fiscalización en los estados.

[10] Robert F. Williams y Alan Tarr, "Subnational Constitutional Space: A View from the States, Provinces, Regions, Länder, and Cantons", en *Federalism, Subnational Constitutions and Minority Rights*, Estados Unidos, Praeger Publishers, 2004, p. 3.

d. El deber de seguir las normas sobre remuneraciones de servidores públicos locales y de incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos.
e. El deber de las legislaturas estatales de prever la forma en que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley.
f. El deber de que en las constituciones locales se establezcan órganos autónomos para garantizar el derecho de acceso a la información pública y de protección de datos personales a nivel de las entidades federativas.
g. El deber de que las constituciones estatales establezcan la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los estados, hasta por cuatro periodos consecutivos.

Por otro lado, también es interesante ver cómo es que desde el espacio constitucional nacional se han ido estableciendo mecanismos para proteger el espacio constitucional subnacional. Algunos ejemplos de este fenómeno vienen del constitucionalismo mexicano del siglo XIX. En este punto nos referimos a la figura de la "desaparición de poderes" del artículo 76, fracción V, de la Constitución general; la facultad del Senado de resolver las "cuestiones políticas" previstas en el artículo 76, fracción VI, de la Constitución, y la llamada "garantía federal", prevista originalmente en el artículo 122 constitucional y ahora localizada en el párrafo 119 de la Constitución.

Asimismo, puede observarse que el hecho de que mucho de las constituciones locales esté determinado por la Constitución general, abre el camino para que la justicia constitucional general tenga que ver en conflictos de contradicción normativa entre el nivel general y el nivel local que tienen detrás un conflicto entre el gobernador y la oposición en la legislatura local. Así ha sucedido, por ejemplo, en relación con los estándares que la Constitución general establece para organizar las elecciones locales.

En efecto, como es bien sabido, en 1996 el artículo 116. IV de la Constitución mexicana fue adicionado para introducir una serie de estándares que las constituciones y leyes electorales de las entidades

federativas deben seguir, de acuerdo con una extensa y detallada lista, que fue ampliada aún más con la reforma de 13 de noviembre de 2007.

Aparte de estos estándares, la reforma constitucional de 1996 también abrió la posibilidad de ejercer la acción de inconstitucionalidad para impugnar constituciones y leyes electorales de las entidades federativas que contradigan estos estándares. El uso que los partidos políticos han hecho de este mecanismo de control de la constitucionalidad de normas electorales estatales ha servido para darles formas de acuerdo con los estándares de la Constitución general.

De esta forma, por sólo citar algunos ejemplos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

a. Declaró la inconstitucionalidad de una reforma a la constitución del estado de Chiapas que buscaba extender el periodo de los legisladores estatales y de las autoridades municipales más allá del periodo regular de gobierno, para el efecto de homologar las elecciones estatales con las federales. La razón consistió en que dicha reforma violaba el principio de no reelección, el derecho al voto universal, libre, secreto y directo para elegir autoridades, y el derecho a la participación política de los ciudadanos, todos ellos establecidos en la Constitución general.[11]
b. Consideró que una reforma a la Constitución del estado de Jalisco, que tenía la intención de remover a los miembros del Consejo Electoral del Estado, era contraria a la Constitución general, cuyo artículo 116 establece que los miembros de las autoridades estatales encargadas de organizar las elecciones deberán gozar de autonomía e independencia.[12]
c. Decretó la inconstitucionalidad de una reforma a la constitución del estado de Sonora, relativa a la redistritación para efectos de las elecciones estatales. La razón fue que el criterio empleado para rediseñar los distritos electorales fue uno de naturaleza geográfica, y no uno

[11] Acción de inconstitucionalidad 47/2006 (y acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006).
[12] Acción de inconstitucionalidad 88/2008 (y acumuladas 90/2008 y 91/2008).

que tomara en cuenta la proporción de la población de cada distrito, como lo ordena el artículo 116.II de la Constitución general.[13]

Desde 1996, los estándares de la Constitución general y la acción de inconstitucionalidad han "hecho equipo" para impulsar la democratización a nivel de las entidades federativas y para proteger el espacio constitucional local definido desde la Constitución general.

En suma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Senado de la República se han ido convirtiendo en factores relevantes en relación con el equilibrio de poderes en las entidades federativas.

Finalmente, otro tema que podemos mencionar en este apartado en relación con la reflexión relativa al constitucionalismo local es el de su función teórica. El tema es relevante, puesto que las distintas formas de concebir esta función tienen consecuencias sobre los límites y alcances de dicho nivel constitucional, así como sobre las diversas formas de articular normativamente el constitucionalismo nacional y el local.

Puede pensarse en dos tipos de función teórica. Una de ellas la podemos identificar como "madisoniana", pues se conecta directamente con uno de los principales argumentos desarrollados por James Madison en una de sus contribuciones a *El Federalista*, en su labor encaminada a justificar y legitimar el diseño constitucional de la Constitución de los Estados Unidos de 1787. Otra función puede denominarse "rousseauniana", pues se identifica con las ideas de Juan Jacobo Rousseau en relación con el "pueblo" como sujeto de una comunidad política.

Según la visión madisoniana, la acumulación de poder en las mismas manos lleva a la tiranía. Para proteger la libertad, el poder debe ser dividido y el federalismo sirve precisamente para alcanzar este objetivo al parcelar los poderes gubernamentales entre diferentes niveles de gobierno, dando a cada nivel poder suficiente para permitir que uno frene y controle los posibles abusos del otro.[14] Las constituciones locales sirven para estructurar ese poder político parcelado, dividido en comunidades políticas distintas, dispersas, con sus propias estructuras de autoridad que conviven con las estructuras de poder federal.

[13] Acción de inconstitucionalidad 18/2005.

[14] James Madison, *El Federalista*, núm. 47.

Para la perspectiva rousseauniana, un pueblo es titular de la soberanía y, por tanto, tiene pleno derecho de autogobierno. En la medida en que hay pueblo "local" debe haber constitución local como expresión de identidad, comunidad política y deseo de auto gobierno.

Por otra parte, de alguna manera reelaborando y combinando las dos visiones mencionadas, Marshfield argumentó que existen tres justificaciones coherentes para el constitucionalismo subnacional:

1. Puede profundizar la capacidad de un sistema federal de acomodar comunidades políticas múltiples dentro de un régimen constitucional único.
2. Puede contribuir de manera única a las funciones del federalismo relativas a la protección de la libertad y de frenos y contrapesos.
3. Puede mejorar la calidad deliberativa de la democracia dentro de las unidades subnacionales y del sistema federal como un todo.[15]

Más allá de la interesante formulación de Marshfield, consideramos siguiendo a Gardner que el tema de la eficacia de las constituciones locales no debe ser dejado de lado ni darse por sentado ni resuelto. La función teórica de dichas constituciones solamente se ha de realizar en la práctica si dichos documentos normativos están apoyados por un verdadero compromiso público de gobernantes y gobernados con el constitucionalismo. El "pueblo" debe ser consciente de su existencia como sujeto de comunidad política; debe entenderse a sí mismo como un grupo político con derecho a ejercer un grado significativo de autogobierno; el pueblo debe poseer la autonomía suficiente para emprender el autogobierno de una manera significativa, y tener la capacidad de tomar decisiones sobre cómo vivir; además, los integrantes de esa comunidad, gobernantes y gobernados, deben comprometerse a la autolimitación bajo el Estado de Derecho a través de la adopción de una constitución.

Una constitución (nacional o subnacional) adoptada por un pueblo indiferente al constitucionalismo, no es sino un pedazo de papel.[16]

[15] Jonathan Marshfield, "Models of Subnational Constitutionalism", *Penn State Law Review*, vol. 115, núm. 4, 2011, p. 1153 y ss.

[16] James A. Gardner, "In Search of Sub-National Constitutionalism", *European Constitutional Law Review*, vol. 4, Issue 02, junio de 2008, p. 327.

Conclusiones

El sistema de distribución de competencias legislativas del sistema federal mexicano acusa un alto grado de centralización. A pesar de la reserva formal que el artículo 124 constitucional hace en favor de las entidades federativas, la Constitución ha guardado muy pocas materias a los estados. Esto es así, en razón de que el Congreso de la Unión tiene facultades exclusivas para legislar en un número desproporcionado de materias, dejando a las entidades federativas muy pocas áreas sobre las cuales puedan ejercer sus competencias legislativas. El grueso de las materias sobre las que el Congreso de la Unión puede legislar se encuentra en el artículo 73 de la Constitución, mismo que es uno de los más extensos (compuesto por treinta fracciones), pero otros artículos también atribuyen facultades al Congreso de la Unión para legislar, como el artículo 26 (en materia de planeación nacional del desarrollo); el artículo 27 (en materia agraria y explotación de recursos del subsuelo, entre otras), o el artículo 28 (en materia de monopolios, control de precios y protección al consumidor).

Desde una perspectiva comparada, es indudable que los modelos paradigmáticos del federalismo en nuestros tiempos, como lo son el estadounidense y el alemán, han tendido a la centralización de las com-

petencias legislativas.[1] Quizá sea esta una tendencia estructural de esta forma de Estado, como también tal vez sea una tendencia de los estados unitarios el desarrollarse en el sentido de lograr ciertas formas de descentralización como lo ilustran los casos de España e Italia.[2]

En el caso de los estados federales, es probable que sea válida la hipótesis de que las demandas de las sociedades contemporáneas de masas requieren de un alto grado de centralización de recursos para poder ser atendidas. Es decir, la centralización de los esquemas federales puede ser una respuesta a requerimientos que tienen que ver con las economías de escala, la exigencia de uniformidad de las condiciones de vida, el desborde de muchas materias más allá del ámbito territorial de una sola de las partes integrantes de un arreglo federal o incluso con la globalización.

Por otra parte, en el caso de estados unitarios es factible que la excesiva centralización lleve a problemas de saturación y sobrecarga, de distanciamiento o pérdida de visibilidad y de responsabilidad en la relación entre centro y periferia. Por ello es que el reto del diseño institucional de las formas federales y unitarias de estado es lograr un equilibrio, partiendo de la historia propia de cada país y de los recursos de los distintos componentes del esquema federal para de ahí avanzar en el camino marcado por los acuerdos entre las fuerzas que exigen una mayor descentralización y aquellas que promueven una mayor centralización.

No obstante, es pertinente aclarar que la centralización en el caso del federalismo mexicano no puede identificarse sin mayor análisis con el proceso centralizador que como tendencia generalizada caracteriza a los sistemas federales. Como sugiere Fernández Segado, en nuestro caso (y al parecer esto es aplicable al federalismo latinoamericano) se trata de un federalismo "diferente", caracterizado por el inequívoco

[1] García Pelayo dedica un par de páginas de su obra *Derecho constitucional comparado*, a describir la tendencia al aumento de competencias federales en los estados federales contemporáneos.

[2] Para una visión sucinta del caso italiano se puede consultar el artículo de G. Rolla, "El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Regiones en Italia: aspectos de su evolución". En esta misma revista se encuentran estudios monográficos sobre *El sistema de distribución de competencias: quince años de estado de las autonomías*, referidos al caso español.

predominio del poder central, la naturaleza jerárquica del poder y de la autoridad y la existencia de una relación de dependencia de unos poderes respecto de otros.[3]

En cierto sentido, la paradoja del caso mexicano está en que, siendo un Estado formalmente federal, nuestro sistema tiene problemas típicos de un Estado unitario. Es decir, la excesiva centralización ha llevado a problemas de saturación y sobrecarga, de distanciamiento o pérdida de visibilidad y de responsabilidad, eficacia e inmediatez en la relación entre los centros de decisión y los destinatarios de la acción pública. Esta circunstancia explica tanto las iniciativas que el gobierno federal ha impulsado desde al menos la década de los ochenta para descentralizar, por ejemplo, los servicios de salud y la educación; como las actuales demandas de los estados por hacerse cargo de un mayor número de responsabilidades, lo cual ha llevado a que en los últimos años se hayan presentado un buen número de iniciativas de reforma constitucional encaminadas a modificar el esquema de distribución de competencias del sistema federal mexicano.

Por lo anterior, la tendencia que parece perfilarse en los próximos años es hacia una mayor descentralización. Sin embargo, no es claro cuál habrá de ser el camino que se seguirá en esta dirección. Por nuestra parte, creemos que, dadas las condiciones del México actual, no es muy realista ni sería muy responsable, trazar un horizonte de reforma del sistema federal mexicano que nos lleve a un esquema altamente descentralizado. De hecho, no creo que esto sea conveniente para el país. Como sucede en otros países con sistema federal, la sociedad mexicana, cada vez más compleja y heterogénea con rezagos sociales ancestrales e inmersa en un proceso de globalización, requiere de un gobierno federal dotado de las competencias y de los recursos necesarios para impulsar el desarrollo nacional. Entendemos que la transición política o, si se quiere, el cambio de régimen, genere una descompresión de fuerzas e ímpetus locales que durante muchos años permanecieron subordinados; y comprendo que al tenor del entusiasmo generado por el

[3] Francisco Fernández Segado, *El federalismo en América Latina*, México, UNAM (Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 41), 2003, p. 18. Fernández cita a su vez a Eduardo López Aranguren, *El federalismo americano: las relaciones entre poderes en Estados Unidos*, Madrid, IEAL, 1987, p. 57.

cambio político, se refuerce el reclamo por un Estado federal altamente descentralizado, proveniente de algunos sectores. Sin embargo, creo que cuando la neblina generada por el gusto que a muchos nos ha dado "la transición" se disipe, podrá verse con mayor claridad que subsisten problemas estructurales que requieren de atención y conducción por parte de los poderes de la Unión, si bien no de manera exclusiva.

Un enfoque más realista y, desde mi punto de vista, más conveniente para México, es avanzar en el camino de una descentralización gradual y selectiva. Me refiero a un enfoque que trace el horizonte de reforma de un Estado federal altamente centralizado, en la dirección de una descentralización progresiva en ciertas materias. Un horizonte que se proponga fortalecer a las entidades federativas y a los municipios, sin restarle a los Poderes de la Unión capacidad de acción. Creo que hay margen para avanzar por esta vía, dado el punto de gran debilidad relativa desde el cual empiezan las entidades federativas (unas más que otras). Asimismo, creo que es posible evitar la lógica del juego de suma cero, por la cual la federación pierde lo que las entidades federativas ganan (o viceversa). Esto es posible si se entiende el proceso como una gran estrategia de fortalecimiento de las capacidades del Estado mexicano en su conjunto (no del gobierno federal ni de los gobiernos locales o municipales, tomados cada uno por su cuenta).

Asimismo, creo necesario partir de un presupuesto fundamental: las entidades federativas no tienen el mismo grado de desarrollo ni las mismas capacidades ni los mismos recursos humanos y financieros. El diseño institucional de un "nuevo federalismo" mexicano debe tomar en cuenta esta circunstancia, a efecto de evitar soluciones uniformes que oculten o disimulen las marcadas diferencias existentes entre las entidades federativas.

Ahora bien, una de las técnicas de descentralización que puede servir a estos propósitos es la de las llamadas leyes generales en el ejercicio de las llamadas "facultades concurrentes". Cabe recordar que esta técnica ya se ha empleado en México para descentralizar atribuciones en materias como asentamientos humanos, medio ambiente, salud y educación. Sin embargo, como lo ha apuntado Martín Díaz, este tipo de ley ha sido empleado por el Congreso de la Unión como parte de una estrategia descentralizadora, pero "decidida y arbitrada desde el

centro", para cumplir con dos propósitos: distribuir competencias entre la federación y los estados y municipios, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas y para establecer en su propio cuerpo normativo el régimen federal a efecto de regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate. Así es como el Congreso General ha expedido la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley General de Salud, la Ley General de Educación y la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Este tipo de leyes, que nuestro texto constitucional califica como de "concurrencia" consiste en realidad en un fenómeno de competencias compartidas por el que se atribuye a la federación un título competencial material o sustantivo que le permite incidir sobre las competencias de los otros niveles en aspectos sustantivos de la materia en cuestión. De esta manera, se confiere al Congreso de la Unión un poder sustantivo de dirección que le habilita para definir el marco de la política sectorial en aquel sector o materia en el que goza de tal facultad, pero dejando espacios más o menos amplios para que los estados puedan ejercer su potestad legislativa en la materia de que se trate.[4]

Asimismo, debemos mencionar que las leyes generales que ya existen en México prevén acciones coordinadas y cooperativas e incluso de traslado o transferencia de atribuciones entre los distintos niveles de gobierno, que son realizadas principalmente a través de convenios. Resulta importante resaltar este punto, puesto que dichos convenios permiten un trato diferenciado de parte de la federación en relación con las diversas entidades federativas.[5]

4 Algo similar explica Albertí en relación con el caso español. Enoch Albertí Rovira, "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas", *Revista española de derecho constitucional*, núm. 14, 1985, pp. 145-146.

5 En opinión de Martín Díaz, los dos problemas tecnico jurídicos que plantean los convenios de coordinación se pueden reducir a lo siguiente: a) dilucidar si es posible que la federación traslade en forma temporal o definitiva potestades específicas a los estados, a través de dichos convenios; b) determinar si el convenio puede servir de base para que la autoridad local ejerza la potestad transferida, realizando incluso "actos de molestia" en relación con los particulares. El propio autor da dos soluciones a estos problemas: el traslado de competencias a través de un convenio de coordinación puede darse solamente en caso de que la ley marco autorice expresamente la transferencia. Además, el objeto del traslado debe corresponder exclusivamente a actos de tipo administrativo, y no puede incluir actividades reglamentarias, normalizadoras ni legislativas. Martín Díaz

Las mencionadas leyes generales en México que suponen acciones coordinadas y cooperativas, y traslado de competencias entre federación, estados y municipios, contienen una lógica que en cierta forma se opone al sentido del artículo 124 constitucional. En razón de ello y pensando que este tipo de leyes y su régimen convencional podría ser una alternativa para emprender un proceso descentralizador en México, creemos que sería conveniente consolidar constitucionalmente las relaciones de coordinación, cooperación y traslado de competencias que se dan por la vía de las leyes generales, estableciendo de manera expresa dentro del artículo 124 un ámbito restrictivo al sistema dual. Se trataría así de autorizar al Congreso de la Unión de manera expresa para que las leyes generales pudieran habilitar los convenios de coordinación y de traslado de atribuciones a los poderes locales. De este modo coexistirían dos sistemas de distribución de atribuciones y no cabría duda sobre la constitucionalidad del ejercicio de las potestades descentralizadas.[6]

Creemos que la técnica de las leyes generales, expedidas en el ejercicio de "facultades concurrentes", puede seguir siendo utilizada para avanzar hacia una descentralización de nuestro sistema federal. Sin embargo, se debe evitar la lógica centralizadora que hasta ahora han tenido las leyes generales.[7] Es decir, se debe evitar que el diseño y aprobación de dichas leyes obedezca exclusivamente a impulsos y necesidades del centro. En este punto, el Senado como cámara de represen-

---

y Díaz, "México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias", en *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, México, Barra Mexicana-Colegio de Abogados, 1996, p. 167.

[6] *Ibidem*, p. 172.

[7] Como observan Feldfeber e Ivanier en su análisis de la descentralización educativa en Argentina, cuando es el "centro" el que promueve una política de descentralización, el proceso puede caer en un vacío formalista y transformarse en un mecanismo no democrático, en especial cuando no se analizan los contextos específicos ni las características particulares de los actores sociales involucrados. Myriam Feldfeber y Analía Ivanier, "La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente", *Revista mexicana de investigación educativa*, vol. 8, núm. 18, mayo-agosto, 2003, p. 422. Quienes a su vez citan a Sergio Boisier, "La descentralización: un tema difuso y confuso", en *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991.

tación territorial e incluso la Conferencia Nacional de Gobernadores pueden desempeñar un papel relevante.

En segundo lugar, creemos que las leyes generales pueden constituirse en el marco que permita la transferencia gradual y selectiva de atribuciones, de la federación a los estados. Para ello, habría que afinar y precisar normas como las que ya existen, por ejemplo, en los artículos 11 y 12 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, mismas que permiten convenios de transferencia de atribuciones de la federación a los estados en materia ambiental. Incluso, y como otra alternativa, podría pensarse en la posibilidad de diseñar una especie de Ley de Transferencia de Atribuciones que estableciera los principios rectores de los procesos de transferencia,[8] así como las normas relativas a las precondiciones para que pueda operar la transferencia; procedimiento para solicitar la transferencia; los requisitos del convenio de transferencia; la definición del objeto del convenio; las responsabilidades de las partes firmantes; la creación de órganos para el ejercicio de la función o servicio transferido; reglas de vigencia, modificación y terminación del convenio, y los mecanismos para la resolución de conflictos. Establecer un verdadero régimen constitucional y legal de convenios de coordinación y de transferencia de atribuciones es la base indispensable para garantizar los tratos diferenciados y los ritmos distintos a efecto de responder a las asimetrías existentes entre los estados de la República Mexicana.

En tercer lugar, para evitar la lógica centralizadora que han tenido las leyes generales en nuestro país convendría que las entidades federativas tomaran la iniciativa a efecto de determinar las materias que desean y están en condiciones de recibir en el contexto de un proceso de devolución. En esencia, se trataría de lograr que dentro de un gran diálogo nacional, se llegara a acuerdos políticos sobre qué materias dejarían de ser de competencia exclusiva de la federación para pasar a ser objeto de responsabilidad compartida entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipales. Además, en dichos acuerdos, que incluso podrían convertirse en norma y alcanzar rango constitucional debiera fijarse

[8] En cuanto a los principios, pensamos en los de gradualismo, selectividad, y concertación, provisión reversión.

horizontes de corto, mediano y largo plazos que orientaran la descentralización en sus distintas etapas, a través de los programas respectivos.

En cuarto lugar, en el proceso de descentralización debe ocupar un lugar importante el principio de provisión por el cual la transferencia de competencias que llegara a ser convenida, debe ir acompañada de recursos financieros, humanos, materiales y técnicos. Este principio, esencial para garantizar la eficacia de la transferencia, nos muestra que la descentralización debe correr de manera paralela a reformas en el ámbito del federalismo fiscal, para que no quede como una simple manifestación de buenas intenciones.

Finalmente, es indispensable fortalecer las instancias políticas que representan los intereses de las entidades federativas; en particular, nos referimos a aquellos órganos que participan en la formación de la voluntad federal. En este sentido, habría que pensar en la revitalización del Senado como la cámara federal por excelencia, teniendo en cuenta que las leyes generales se aprueban por medio del procedimiento legislativo federal ordinario, dentro del cual el Senado interviene de manera ineludible. De esta forma, un Senado que fuera una verdadera cámara federal (en el sentido de cámara de representación territorial lo cual, inevitablemente, lleva al examen crítico del sistema de elección de los senadores), se convertiría en el mejor garante de que los intereses de los estados no fueran subordinados a los del centro, al expedirse legislación como la que en México denominamos "leyes generales" que, como se ha explicado, tienen su base constitucional en las llamadas "facultades concurrentes".

•

Fuentes consultadas

Bibliográficas

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional, t. II, Instituciones federales, estatales y municipales*, México, unam, 1994.

——— y José Francisco Ruiz Massieu, *Derecho constitucional estatal*, México, Porrúa, 1988.

Astudillo Reyes, César, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, unam, 2004.

Bases para una reforma constitucional en materia municipal, México, Senado de la República/iglom/Comisión de Desarrollo Municipal, 2007.

Benson, N. L., *The Provincial Deputation in Mexico,* Austin, University of Texas Press, 1992.

Boisier, Sergio, "La descentralización: un tema difuso y confuso", en *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991.

Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, lgem/unam, 1983.

———, "Comentario al artículo 124 constitucional", en *Derechos del pueblo mexicano México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados-LV Legislatura/Miguel Ángel Porrúa, 1994.

Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Historia constitucional de las entidades federativas*, México, Porrúa-unam, 2007.

Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, México, Cámara de Diputados-LV Legislatura/Miguel Ángel Porrúa, 1994.

Díaz Ricci, Raúl Marcelo, *Relaciones gubernamentales de cooperación*, Buenos Aires, Ediar, 2009.

Díaz y Díaz, Martín, "México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias", en *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, México, Barra Mexicana-Colegio de Abogados, 1996, pp. 168-173.

Fernández Segado, Francisco, *El federalismo en América Latina,* México, unam (Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, núm. 41), 2003, p. 18.

Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, México, Porrúa, 1963.

La Pérgola, Antonio, *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

Linz, Juan, "An authoritarian regime: Spain", en Erick Allardt y Yrjo Littunen (eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Helsinki, The Westmarck Society, 1964.

López Aranguren, Eduardo, *El federalismo americano: las relaciones entre poderes en Estados Unidos*, Madrid, IEAL, 1987.

Ortega Lomelí, Roberto, *El nuevo federalismo. La descentralización*, México, Porrúa, 1988.

Reyes Heroles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, vols. I y II, México, fce, 1973, pp. VII-XIX y XIV-XVI.

Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems-A Framework for Analysis*, vol. I, Nueva York, Cambridge University Press, 1976.

Serna de la Garza, José Ma., *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, Porrúa-unam, 2008.

———, "Descentralización vía convenios: la experiencia mexicana", en *IIDC, Memoria del X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, t. 2, Perú, idemsa, 2009.

———, "Sistema federal y constitucionalismo local en México: dos siglos de evolución", en Diego Valadés, *El derecho en México: dos siglos (1810-2010)*, México, unam/Porrúa, 2010.

———, "La Evolución del Sistema Federal Mexicano en perspectiva comparada", en Patricia Galeana (coord.), *El constitucionalismo mexicano. Influencias continentales y trasatlánticas*, México, Siglo xxi Editores, 2010.

———, "Contribución sobre el sistema federal mexicano", Enric Argullol (dir.) y Clara Isabel Velasco Rico (dir.), *Instituciones y competencias en los estados descentralizados*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonomics/ Generalitat de Catalunya-Departament de Governació i Relacions Institucionals, 2011.

———, "El sistema federal mexicano", en Enrique Uribe Arzate (coord.), *La construcción del Estado constitucional en México: agenda mínima y Presupuestos científicos*, México, Notabilis Scientia/uaem, 2013.

———, "Las reformas al federalismo mexicano", en Ma. Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Taurus, 2014.

———, "Percepciones sobre el federalismo en México", en *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, unam, 2015.

———, "Régimen constitucional de las zonas metropolitanas: problemas y alternativas de gobierno y administración", en *Grandes desafíos del municipalismo contemporáneo. Memoria del Congreso Internacional de Derecho Municipal*, México, unam, 2015.

———, "Reflexiones sobre el constitucionalismo subnacional en México", en Miguel Carbonell y Oscar Cruz Barney, *Homenaje a José Luis Soberanes Fernández. Historia y constitución*, t. I, México, unam, 2015.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1978.

Torres Estrada, Pedro y Daniel Barceló Rojas (comps.), *La reforma del Estado: experiencia mexicana y comparada en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2008.

Valadés, Diego, "Los límites del constitucionalismo local", en *Constitución y política*, México, iij-unam, 1987.

Valencia Carmona, Salvador, "Constitución, municipio y reforma", en Salvador Valencia (coord.), *El municipio en México y en el mundo*, México, unam, 2005.

Vallarta, Ignacio L., *Votos*, t. II.

Williams, Robert F. y Tarr, Alan, "Subnational Constitutional Space: A View from the States, Provinces, Regions, Länder, and Cantons", en *Federalism, Subnational Constitutions and Minority Rights*, USA, Praeger Publishers, 2004.

Hemerográficas

Albertí Rovira, Enoch, "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas", *Revista española de derecho constitucional*, núm. 14, 1985, pp. 145-146.

Astudillo Reyes, César, "La justicia constitucional local en México. Presupuestos, sistemas y problemas", *Boletín mexicano de derecho comparado*, Nueva Serie, año XXXIX, núm. 115, enero-abril, 2006.

Barrera Zapata, Rolando, "La dinámica de la descentralización de los municipios en el Estado de México", *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, núm. 60, agosto, 1998, p. 112.

Covarrubias, Francisco, "Prospectiva del sistema urbano nacional", *El mercado de valores*, año LX, núm. 3, marzo, 2000, pp. 3-21.

Cuevas Martínez, Ramón, "Aspectos conceptuales y avances de la descentralización de facultades de las entidades federativas hacia sus municipios. La experiencia del Estado de México", *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, núm. 60, agosto, 1998, p. 38.

Diario Oficial de la Federación

- 26 de mayo de 1976
- 27 de diciembre de 1978
- 3 de febrero de 1983
- 17 de marzo de 1987
- 23 de diciembre de 1999

Feldfeber, Myriam e Analía Ivanier, "La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente", *Revista mexicana de investigación educativa*, vol. 8, núm. 18, mayo-agosto, 2003, p. 422.

Gardner, James A., "In Search of Sub-National Constitutionalism", *European Constitutional Law Review*, vol. 4, Issue 02, junio, 2008, p. 327.

Madison, James, *El Federalista*, núm. 47.

Marshfield, Jonathan, "Models of Subnational Constitutionalism", *Penn State Law Review*, vol. 115, no. 4, 2011, pp. 1153 y ss.

Mena Vargas, Apolinar, "El proceso de descentralización en México. Aproximaciones teóricas y experiencias en el Estado de México*", Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, núm. 60, agosto, 1998, pp. 47-48.

Lutz, Donald S., "The United States Constitution as an Incomplete Text", *Annals of the Academy of Political and Social Science*, núm. 496, marzo, 1988, pp. 23-32.

Pineda Pablos, Nicolás, "La municipalización de los sistemas de agua potable y alcantarillado", *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, núm. 60, agosto, 1998, pp. 88-89.

"Report to the President", Commission on Intergovernmental Relations (Kestbaun Commission), junio, 1955, pág. 2, en "I. G. R. and the exe-

cutive branch", *The Annals of the Academy of Political and Social Science*, núm. 416, 1974, p. 42.
Rolla, G., "El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las regiones en Italia: aspectos de su evolución", *Revista vasca de administración pública*, núm. 36 (II), mayo-agosto, 1993.
Santolaya Machetti, Pablo, "En torno al principio de cooperación", *Revista de derecho público*, núm. 21, 1984, p. 89.
Semanario judicial de la federación, t. XV, enero, 2002.
Vera Aguilar, Raúl, "Desafíos para gobernar las zonas metropolitanas", *Compromiso metropolitano*, año 1, núm. 1, Gobierno del Estado de México, 2006, p. 41.
Williams, Robert, "Teaching and Researching Comparative Subnational Constitutional Law", *Penn State Law Review*, vol. 115, núm. 4, 2011, p. 1109 y ss.

Electrónicas

Conapo, *Delimitación de las zonas metropolitanas en México*, 2010. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion_zonas_metropolitanas_2010_Capitulos_I_a_IV

Documentos

Iniciativa de 8 de septiembre de 2005, en el Senado de la República.
Praeger Publishers, USA, 2004.
Acción de inconstitucionalidad 47/2006 (y acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006).
Acción de inconstitucionalidad 88/2008 (y acumuladas 90/2008 y 91/2008).
Acción de inconstitucionalidad 18/2005.

El sistema federal mexicano:
trayectoria y características

Fue editado por el Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México, la Secretaría de Gobernación,
y el Instituto de Investigaciones Jurídicas-unam.
Se terminó de imprimir en 2016 en Talleres
Gráficos de México, Av. Canal del Norte,
núm. 80, Colonia Felipe Pescador,
Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06280,
Ciudad de México.

Su tiraje consta de 1 000 ejemplares
encuadernados en cartoné y 100 en tela.

Como parte de las actividades para conmemorar el Centenario de la Constitución que nos rige, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) tiene la satisfacción de publicar la serie "Grandes Temas Constitucionales", en coedición con la Secretaría de Gobernación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

En ella destacados especialistas aportan su interpretación sobre las diversas materias contenidas en la Constitución, tanto en su parte dogmática, sobre los derechos fundamentales, como en su parte orgánica, sobre la distribución de las funciones en el Estado mexicano.

El INEHRM se complace en poner a disposición del público lector la serie "Grandes Temas Constitucionales" que forma parte de la colección "Biblioteca Constitucional", creada en el marco de la conmemoración de la Constitución que nos rige desde 1917. El conocimiento de los temas constitucionales fortalece a nuestra ciudadanía y a la democracia como forma de vida.










